

Vergaderjaar 2004–2005

30 004

Wijziging van de Meststoffenwet en intrekking van de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij (vereenvoudiging productierechten)

Nr. 6 herdruk¹

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 april 2005

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties op het voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet en intrekking van de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij (vereenvoudiging productierechten). De reactie in de onderhavige nota naar aanleiding van het verslag geef ik mede namens de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Ik volg daarbij de volgorde van het verslag.

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen over een vermeende aanpassing van het verzoek om derogatie van de gebruiksnorm voor dierlijke mest, bedoeld in bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn², en informeren naar de gevolgen voor het landelijk mestoverschot.

De Nederlandse regering is, anders dan de leden van de PvdA-fractie veronderstellen, niet bezig het derogatieverzoek aan te passen. Het derogatieverzoek zal volledig in overeenstemming zijn met het akkoord dat op 1 juli 2004 met Commissaris Wallström is gesloten. Gevolgen van een dergelijke aanpassing voor het mestoverschot zijn derhalve niet aan de orde. De verschuiving van de tweede technische bespreking in het nitraatcomité van de door Nederland voorgestane derogatie van 15 maart naar 12 april 2005 heeft uitsluitend te maken met de beschikbaarheid van vergaderruimte en voldoende tolken. Over het verzoek om een derogatie zal – overeenkomstig de oorspronkelijke bedoeling – pas in juni van dit jaar in het Nitraatcomité worden gestemd. Het derogatieverzoek en de onderbouwing daarvan wordt een dezer dagen formeel ingediend bij de Europese Commissie en worden u separaat toegezonden.

2. Noodzaak en geschiktheid productierechten

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen over de geschiktheid van een absoluut dierplafond. Zij geven de voorkeur aan een mineralenquotum en menen dat voor bezwaar en beroep vatbare beslissingen bij de vaststelling van dat quotum per bedrijf kunnen worden voorkomen door in de wet

¹ I.v.m. een correctie in de titel.

² 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).

zelf te voorzien in de omrekening naar mineralenquota aan de hand van een reëel productieforfait.

De regering acht de vervanging van een absoluut dierplafond door een mineralenquotum geen begaanbare weg, gelet op de zwaarwegende bezwaren die zijn uiteengezet in paragraaf 4, onder d, van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Een dergelijke wijziging van het systeem zou het wetsvoorstel van de regering in zijn kern aantasten. Juist om de handhaafbaarheid van de gebruiksnormen te versterken, is gekozen voor een op zichzelf staand systeem van productierechten, dat op eenvoudige wijze aangrijpt bij dieraantallen in plaats van bij de mineralenbalans die een rol speelt bij de vaststelling van de excretie van varkens en kippen in het stelsel van gebruiksnormen. Ik verwijs op dit punt naar paragraaf 7.1 van de nota naar aanleiding van het verslag inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet (invoering gebruiksnormen) (Kamerstukken II 2004/05, 29 930, nr. 6). Integratie van deze systemen zou betekenen dat het systeem van productierechten in belangrijke mate zijn meerwaarde zou verliezen: in plaats van de fraudedruk op het stelsel van gebruiksnormen te verminderen, zou de fraudedruk juist worden vergroot, omdat onregelmatigheden dan tweemaal lonen. Met onregelmatigheden bereikt een veehouder dan immers ten eerste dat hij minder mest hoeft af te voeren om te voldoen aan de gebruiksnormen en aan de verplichting tot verantwoording van de afzet van overschotmest, en ten tweede dat hij meer dieren kan houden binnen zijn productieplafond. Het werken met een stalbalans in het kader van het stelsel van gebruiksnormen, waarvan de door de leden van de PvdA-fractie gewenste stimulans voor voorlopers op het vlak van mineralenefficiëntie uitgaat, vereist dat de overheid – in een situatie van hoge mestafzetkosten – nog een afzonderlijk instrumentarium heeft om de productieomvang en daarmee de mestafzetprijzen te beheersen. Overigens brengt een dergelijk stelsel naast het stelsel van de gebruiksnormen, zoals is aangegeven in paragraaf 7, onder b, van de memorie van toelichting op het punt van de administratievoering geen extra lasten met zich, omdat bedrijven sowieso een dieradministratie moeten bijhouden, ook voor andere onderdelen van de wetgeving. De hiervoor genoemde, zwaarwegende bezwaren staan nog los van de door de regering genoemde uitvoeringsproblemen, gekoppeld aan onder meer de omzetting van het huidige dierplafond van elk bedrijf in een voor dat bedrijf passend mineralenquotum. Zoals in paragraaf 4, onder d, van de memorie van toelichting is aangegeven, zou eerst ten aanzien van elk bedrijf op basis van de productie in het verleden een nieuwe mineralenreferentie moeten worden vastgesteld hetzij op basis van een zo goed mogelijke benadering van de werkelijke excretie die per dier werd gerealiseerd, hetzij op basis van forfaits. Na instelling van deze nieuwe mineralenforfaits, moet vervolgens jaarlijks worden vastgesteld of de mestproductie op het bedrijf binnen dit mineralenplafond is gebleven of niet. Duidelijk is dat voor de omrekening van de varkensrechten en pluimveerechten naar een mineralenplafond niet zonder meer kan worden uitgegaan van de forfaits die in het verleden als basis voor de vaststelling van deze productierechten zijn gehanteerd, zoals 7,4 kg fosfaat per vleesvarkens per jaar (1 varkens eenheid) en 0,5 kg fosfaat per volwassen legkip per jaar. Inmiddels worden immers gemiddeld aanzienlijk lagere excreties per dier gerealiseerd. Zouden de mineralenquota worden berekend op basis van de oude, hoge forfaits en zouden bedrijven voor de berekening van de binnen het quotum toegestane mestproductie vervolgens mogen werken met de lagere, werkelijke excretiewaarden, dan zou in potentie een aanzienlijke groei van de veestapel en van de mineralenproductie kunnen plaatsvinden. De sturingskracht van het stelsel zou dan ernstig worden ondergraven, de mineralenoverschotten en de milieudruk zouden toenemen, evenals de fraudedruk op het stelsel van gebruiksnormen.

Om dit te vermijden zou derhalve, als aangegeven, hetzij op basis van een benadering van de werkelijke excretie hetzij op basis van lagere excretieforfaits een nieuw mineralenquotum moeten worden vastgesteld. Bij beide technieken is evenwel sprake van een uiterst complexe vertaalslag naar een afzonderlijk fosfaat- en stikstofquotum voor het individuele bedrijf, die zowel voor de agrariër als voor de overheid hoge lasten met zich zou brengen. Rekening moet worden gehouden met veel bezwaar- en beroepsprocedures en met een knelgevallenproblematiek die in omvang vergelijkbaar is met de problematiek die aan de orde was bij invoering van de varkens- en van de pluimveerechten. Zolang de discussies met de individuele veehouders over de wijze waarop hun bestaande productierecht is omgezet naar een mineralenquotum niet zijn uitgekristalliseerd en er onduidelijkheid bestaat, zal ook de handhaving van het quotum zelf problematisch zijn. Ook dit leidt derhalve tot een verzwakking van de sturingskracht van het systeem van productierechten als zodanig.

Hoe de leden van de PvdA-fractie dit soort problemen en voor bezwaar en beroep vatbare beslissingen willen voorkomen door gebruik te maken van een «reëel forfait» ziet de regering niet. Wat is een reëel forfait, gegeven de grote verschillen in bedrijfsvoering die tussen bedrijven bestaan? Zou het mineralenquotum worden vastgesteld op basis van forfaits die staan voor de gemiddelde excretie door varkens en pluimvee van de betrokken diercategorie in de praktijk, dan zal per saldo een uitbreiding van de veestapel kunnen plaatsvinden. Bedrijven die thans al een lagere excretie realiseren (50% van alle varkens- en pluimveehouderijen), zullen binnen het mineralenplafond het aantal dieren kunnen uitbreiden ten opzichte van de huidige veestapel. Bedrijven die thans een hogere excretie realiseren (eveneens 50% van alle varkens- en pluimveehouderijen), zullen door middel van veevoermaatregelen de gemiddelde excretie proberen terug te brengen, zodat zij het oorspronkelijke aantal dieren kunnen handhaven. Voor een aantal bedrijven zal deze investering wellicht te groot zijn, en zal deze normaanscherping een extra stimulans zijn om te stoppen, maar dat neemt niet weg dat per saldo de ruimte voor groei van de veestapel toeneemt. Zouden de forfaits voor de omrekening van dierplafonds naar mineralenquota niet op het gemiddelde niveau worden gesteld maar aanmerkelijk lager, dan zou dit risico wellicht minder groot zijn. Dergelijke forfaits betekenen echter dat het overgrote deel van de bedrijven investeringen zal moeten plegen voor het terugbrengen van de excretie per dier. Daartegen mag grote weerstand worden verwacht, in het bijzonder bij bedrijven die deze investeringen moeilijk kunnen opbrengen.

Verder verwacht de regering bij de door de leden van de PvdA-fractie voorgestelde benadering – ook los van de gekozen hoogte van de forfaits als zodanig – veel discussie over de vraag welke diercategorieën – en welke aantallen dieren per categorie – voor het betrokken bedrijf als uitgangspunt moeten worden genomen voor de berekening van het mineralenquotum. De forfaits zullen immers onherroepelijk verschillen in hoogte al naar gelang de verschillende diercategorieën die binnen een diersoort kunnen worden onderscheiden. Daarmee is – zoals dat ook het geval was bij de introductie van de varkensrechten in 1998 en van de pluimveerechten in 2001 – opnieuw de vraag aan de orde, of deze veestapel in deze omvang en met deze samenstelling in een bepaald referentiejaar inderdaad representatief was voor het betrokken bedrijf. Het kan niet anders dan dat ter zake een vaststelling bij voor bezwaar en beroep vatbare beslissing wordt gedaan. In principe betekent een dergelijke benadering overigens ook het verval van eventuele «latente ruimte» binnen het productierecht. Hoe zou deze latente ruimte immers moeten worden berekend, nu tegenover deze ruimte per definitie geen dieren van diercategorieën en een daaraan toe te rekenen mestproductie staan? Zou er worden gewerkt met een gemiddeld percentage, dan zou dat op zichzelf ook weer aanleiding kunnen zijn voor discussie. Tot slot zal de door de

leden van de PvdA-fractie voorgestane benadering de procedure van de derogatie zeker niet bevorderen, omdat zowel bij de Commissie als bij verschillende lidstaten vragen kunnen rijzen omtrent de zekerheid dat de Nederlandse veehouderij niet zal groeien.

De leden van de LPF-fractie menen dat de Nitraatrichtlijn niet rechtstreeks een verplichting bevat voor een aanvullend stelsel van productierechten.

De regering wijst deze leden op artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn en de overwegingen daaromtrent in het op 2 oktober 2003 door het Europese Hof van Justitie gewezen arrest in de inbreukprocedure van de Commissie tegen Nederland betreffende de uitvoering van de Nitraatrichtlijn.¹ Artikel 5, vijfde lid, van de richtlijn luidt: «De lidstaten treffen (...) in het kader van de actieprogramma's de aanvullende of verscherpte maatregelen die zij noodzakelijk achten, indien al aanstonds of in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring duidelijk wordt dat de in lid 4 bedoelde maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 genoemde doelstellingen te verwezenlijken.» Blijkens de rechtsoverwegingen 166 en 167 van het Hofarrest moeten dergelijke aanvullende of verscherpte maatregelen worden getroffen «zodra voor het eerst de behoefte daaraan is geconstateerd».

In casu is op basis van de evaluatie van de Meststoffenwet in 2004 opnieuw – in vervolg op en in lijn met diverse beleidsnota's en evaluatierapporten in het verleden – vastgesteld dat het productieplafond voor varkens en pluimvee in de Nederlandse situatie noodzakelijk is met het oog op de handhaving van de ingevolge artikel 5, vierde lid, van de Nitraatrichtlijn verplichte gebruiksnormen, en daarmee ook met het oog op de realisatie van de doelstellingen van artikel 1 van die richtlijn. Verwezen zij dienaangaande naar paragraaf 3 van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel. Derhalve gaat het hier om een maatregel die Nederland op grond van artikel 5, vijfde lid, van de richtlijn ook daadwerkelijk moet treffen.

De regering weerspreekt de juistheid van de stelling van de leden van LPF-fractie, dat de richtlijn met geen woord rept over aantallen dieren of over diersoorten. In de derde overweging van de richtlijn wordt – in samenhang met de destijds aan de orde zijnde hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid – nadrukkelijk een relatie gelegd met de intensieve veehouderij: «(...) dat een gemeenschappelijk optreden nodig is om de problemen die worden veroorzaakt door de intensieve veehouderij het hoofd te bieden (...)». De in bijlage III.2 opgenomen gebruiksnorm voor dierlijke mest hangt hier in essentie mee samen.

De LPF-fractieleden vragen voorts naar het in andere lidstaten van de EU gehanteerde wettelijke instrumentarium ten aanzien van de beperking van dieraantallen van specifieke diersoorten.

Weinig lidstaten kennen een met Nederland vergelijkbare beperking van de omvang van de veestapel, behalve België waar het Vlaamse gewest ook een vorm van quoterings kent. De wetgeving in andere lidstaten beperkt zich veelal tot milieuen exploitatievergunningen en tot het stellen van gebruiksnormen. In sommige gevallen, zoals in Denemarken en sommige deelstaten in Duitsland, wordt ook een relatie gelegd tussen de omvang van de veehouderij en de mate van grondgebondenheid. Een vergelijking van de Nederlandse situatie met die in andere lidstaten gaat evenwel op geen enkele wijze op: in geen enkele andere lidstaat is sprake van een veedichtheid die zo groot is als in Nederland. Alleen de veedichtheid in het Vlaamse gewest benadert die van Nederland.

¹ Zaak C-322/00; M en R 2003, nr. 116; JM 2003, nr. 126; Agrarisch Recht 2003, nr. 5183.

2. Productierechten voor varkens- en pluimvee

De leden van de VVD-fractie vragen waarom geen uitruil mag plaatsvinden tussen pluimvee- en varkensrechten.

Het wetsvoorstel voorziet in afzonderlijke plafonds voor pluimvee en voor varkens, zonder omwisselingsmogelijkheid. Varkens mogen uitsluitend worden gehouden op basis van varkensrechten en kippen en kalkoenen mogen uitsluitend worden gehouden op basis van pluimveerechten. De overweging hierbij is geweest, dat bij het loslaten van de schotten tussen deze rechten het risico groot is dat pluimvee wordt omgewisseld naar varkens. Dit heeft uit milieu-optiek een aantal bezwaren.

Ten eerste zou de stikstofproductie daardoor toenemen, omdat de hoeveelheid stikstof waarmee de productie van 1 kilogram fosfaat gepaard gaat in varkensmest veel groter is dan in pluimveemest. Dat betekent ook dat Nederland eerder aanloopt tegen de door de Europese Commissie gestelde voorwaarde, dat in termen van kilogrammen fosfaat en stikstof geen uitbreiding van de dierlijke mestproductie plaatsvindt ten opzichte van 2002. Ook kan hierdoor de ruimte worden beperkt voor invulling van de door mij toegezegde mogelijkheid van «50%-uitbreiding buiten rechten» ingeval van verwerking van dierlijke mest tot producten die buiten de Nederlandse landbouw worden afgezet. Verwezen zij dienaangaande naar het gestelde in paragraaf 4, onder e, van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

Ten tweede zou bij een dergelijke omwisseling de situatie op de mestmarkt verslechteren, omdat de afzetmogelijkheden voor pluimveemest over het algemeen veel beter zijn dan voor varkensmest. Dit in verband met de kwaliteit van pluimveemest en in verband met de Europees-rechtelijke eisen die voor de afzet van mest buiten Nederland gelden. Varkensmest mag anders dan droge pluimveemest niet in onbewerkte vorm worden geëxporteerd. Ook leent onbewerkte varkensmest zich anders dan droge pluimveemest niet voor verbranding in het kader van de opwekking van elektriciteit.

De Nederlandse Vakbond Pluimveehouders heeft recentelijk overigens aangegeven voorstander te zijn van het in stand laten van de «schotten» tussen varkens en pluimvee. LTO-Nederland deed dat al vorig najaar.

De leden van de LPF-fractie vragen waarom grondgebonden bedrijven en bedrijven die investeren in mestverwerking ook voor elk varken en elke kip over productierechten moeten beschikken.

Bij de invoering van de varkensrechten en pluimveerechten is er bewust voor gekozen dat productierechten niet langer uitsluitend aan grondbezit kunnen worden ontleend. Dit vanwege de grote uitbreiding van de varkens- en pluimveestapel die op basis van dergelijke grondgebonden rechten kon worden gerealiseerd en ook daadwerkelijk werd gerealiseerd. Grondgebonden rechten zouden betekenen dat eenieder die beschikt over landgrond, ook bijvoorbeeld akkerbouwers, enkel op basis daarvan varkens en kippen zou kunnen gaan houden. Gegeven de circa 2 miljoen hectare landbouwgrond in Nederland, zou de ruimte voor uitbreiding enorm zijn. Dit argument tegen grondgebonden rechten geldt nog onverkort. Dat is ook de reden waarom in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangegeven, dat voor de overige onder de mestproductierechten vallende diersoorten het huidige systeem geen sturingskracht heeft. Mocht in de toekomst, anders dan verwacht, toch een uitbreiding in die sectoren plaatsvinden die belangrijke effecten heeft voor de mestmarkt, dan zou uitsluitend een aangepast productieplafond, zonder grondgebonden rechten, uitkomst kunnen bieden (zie paragraaf 3, onder c, van de memorie van toelichting).

Wat betreft de investeerders in mestverwerking, verwijs ik naar de in het voorgaande al besproken voorziening op het punt van de «50%-uitbreiding buiten rechten».

De leden van de fracties van het CDA, de LPF en de SGP zijn om principiële redenen tegen een korting van productierechten en tegen de in het wetsvoorstel daarvoor opgenomen basis. De leden van de LPF-fractie vragen ook naar de openstaande rechtsgang. De leden van de SGP-fractie vinden een delegatie naar een algemene maatregel van bestuur te ver gaan. Deze leden hebben ook twijfels over de mogelijkheid van afroming van rechten bij verhandeling. De leden van de PvdA-fractie willen een verruiming van de kortingsmogelijkheid.

De regering wijst erop, dat de in het voorgestelde artikel 58m (artikel I, onderdeel D, van het wetsvoorstel) opgenomen basis voor een korting alleen bedoeld is als «stok-achter-de-deur», dus uitsluitend voor de situatie dat alle door de CDA-fractieleden genoemde mechanismen niet werken, de sector zijn verantwoordelijkheid niet neemt en er een mestoverschot ontstaat dat niet op milieuverantwoorde wijze wordt afgezet. Daarbij onderscheidt de korting zich van die welke is doorgevoerd in het kader van de Wet herstructurering varkenshouderij. De hoogte van de in artikel 58m voorziene korting voor het individuele bedrijf is in het derde lid immers uitdrukkelijk afhankelijk gesteld van de mate waarin dat bedrijf structureel een milieuverantwoorde afzet van zijn mestoverschot heeft geregeld, door eigen grond, door mestverwerking of anderszins. Het gaat dus om een individuele korting, gerelateerd aan de inspanningen van het bedrijf. De korting wordt voorts – anders dan bij de Wet herstructurering varkenshouderij – vastgesteld bij beschikking, waartegen door elke belanghebbende beroep kan worden aangetekend bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

De bepaling is zeer geclausuleerd, zowel ten aanzien van de doelstellingen met het oog waarop de korting kan worden ingesteld, als ten aanzien van de maximale hoogte van de korting en de doorvoering naar de mate waarin het individuele bedrijf de milieuverantwoorde afzet van overschotmest heeft geregeld. De ijkpunten voor de sector zijn derhalve op voorhand voldoende duidelijk en delegatie naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur wordt tegen deze achtergrond verantwoord geacht. Dit delegatieniveau verzekert een relatief snelle interventiemogelijkheid voor de regering, maar brengt tegelijk een procedure met zich die met de nodige waarborgen is omkleed. De Raad van State heeft in zijn advies bij artikel 58m geen opmerkingen gemaakt.

De door de leden van de PvdA-fractie in overweging gegeven verhoging van het maximale kortingspercentage en toepassing van de korting als sanctie bij overschrijding van de gebruiksnorm vindt de regering niet gewenst. Op overschrijding van de gebruiksnormen staan reeds adequate sancties, in de vorm van een bestuurlijke boete of een strafrechtelijke sanctie. Cumulatie van sancties voor één-en-hetzelfde feit moet worden voorkomen. Bovendien zou de voorgestelde benadering leiden tot een verschillende behandeling al naar gelang de gebruiksnorm wordt overschreden door een veehouderijbedrijf met productierechten danwel door een akkerbouwbedrijf zonder productierechten. Ook dat is niet gewenst. De in de voorgestelde artikelen 58k en 58l voorziene mogelijkheid van afroming van productierechten bij verhandeling of bedrijfsoverdracht, waartegen de SGP-fractie bezwaren heeft, is van een geheel andere orde dan de algemene kortingsmogelijkheid. Het gaat hier om een in de huidige wetgeving reeds bestaande mogelijkheid, die in het verleden ook gedurende vele jaren is toegepast, om aansluitend bij de dynamiek in de markt een beperkte bijdrage aan de vermindering van de totale mestproductie in Nederland te realiseren. Als daadwerkelijk in de regelgeving

invulling zou worden gegeven aan de afromingsmogelijkheid, is de toepassing daarvan in de praktijk geheel afhankelijk van de wil van de partijen: als een veehouder kiest voor investering in uitbreiding van zijn veestapel en daartoe rechten verwerft, of ervoor kiest om te investeren in de overname van een bedrijf met de daarop rustende productierechten, weet hij – evenals zijn wederpartij – dat een bepaald percentage van de rechten – maximaal 25% – niet op zijn naam wordt bijgeschreven. Deze «afroming» zal worden verdisconteerd in de prijs die voor de rechten of het bedrijf wordt betaald. De afroming geldt ingevolge het voorgestelde artikel 58l, vierde lid, overigens niet ingeval van een bedrijfsoverdracht binnen familieverband.

De leden van de LPF-fractie vragen in het kader van de gedachtewisseling over de kortingen, wat de status is van het onderhavige wetsvoorstel, ingeval het gerechtshof te Arnhem tot een ander oordeel komt dan de Hoge Raad in zijn arrest van 16 november 2001 in de procedure van de NVV c.s tegen de Staat.¹

Het voorgestelde artikel 58b van de Meststoffenwet verzekert dat alle aanspraken die bestonden op basis van de Wet herstructurering varkenshouderij en de daarop gebaseerde regelgeving intact blijven. Mocht in een rechterlijke uitspraak worden vastgesteld dat een bedrijf op grond van die wet en de daarop gebaseerde regelgeving aanspraak maakt op een hoger varkensrecht dan bij de Dienst Regelingen is geregistreerd, dan werkt die uitspraak terug tot het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet herstructurering varkenshouderij. Dat hogere varkensrecht gold derhalve ook onmiddellijk voorafgaand aan de onderhavige stelselherziening, en is dus ingevolge artikel 58b tevens het varkensrecht waarop de bedrijven na inwerkingtreding van de wetwijziging aanspraak kunnen maken, althans voor zover niet inmiddels een deel van het recht is vervreemd. In de zaak die bij het gerechtshof in Arnhem voorligt gaat het niet om de vraag of een hoger varkensrecht moet worden geregistreerd, maar om de vraag of de Wet herstructurering varkenshouderij en de daarop gebaseerde regelgeving in de voorliggende individuele gevallen leiden tot een «excessive burden» in vergelijking met andere varkenshouders. Is sprake van een «excessive burden», quod non in de opvatting van de Staat, dan zal door een financiële tegemoetkoming de «fair balance» tussen het algemeen belang en het individuele belang moeten worden hersteld. Ook dat wordt op geen enkele wijze door het onderhavige wetsvoorstel doorkruist.

3. Productierechten voor overige sectoren

De leden van de CDA-fractie vragen of de paardenhouderij buiten de reikwijdte van de Meststoffenwet, zoals deze wordt gewijzigd overeenkomstig het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel inzake de gebruiksnormen, kan vallen.

De paardenhouderij valt niet onder het plafond van de productierechten. De dierlijke mest afkomstig van voor gebruiks- of winstdoeleinden gehouden paarden zal – overeenkomstig de Nitraatrichtlijn – wel meetellen bij de bepaling of de gebruiksnormen al dan niet zijn overschreden. Het gaat dan om bedrijfsmatig gehouden paarden, dus om paarden gehouden op fokkerijen, in maneges en in paardenpensions. De enkele paarden die door een particulier uitsluitend voor recreatieve doeleinden worden gehouden, tellen niet mee in het systeem. Wel moet te allen tijde de hoeveelheid paardenmest die op landbouwbedrijven wordt aangevoerd, ongeacht de herkomst, worden verantwoord. Ingeval van structurele afzet van paardenmest aan composteerinrichtingen door bedrijfsmatige houders van paarden, zal een uitzonde-

¹ NJ 2002, 469.

ring worden overwogen op de verplichting om de afgevoerde mest stelselmatig te wegen, bemonsteren en analyseren. Een eenvoudige verantwoording kan daar mogelijk volstaan.

Verwezen zij verder naar de paragrafen 3.2 en 8.1, onder d, van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel inzake de gebruiksnormen (Kamerstukken II 2004/05, 29 930, nr. 3) en naar paragraaf 4.1 van de eerder aangehaalde nota naar aanleiding van het verslag met betrekking tot dat wetsvoorstel.

De leden van de LPF-fractie geven aan dat de varkens- en pluimveehouders zich ten opzichte van andere sectoren gediscrimineerd kunnen voelen.

Van een ongerechtvaardigd onderscheid tussen sectoren is geen sprake. De varkenshouderij en de pluimveehouderij onderscheiden zich nu eenmaal qua omvang, intensiteit, groeipotentie, bijdrage aan de overschotproblematiek en milieudruk duidelijk van de overige veehouderijsectoren. Het verschil in behandeling van de sectoren wordt uitvoerig gemotiveerd in paragraaf 3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Overigens zal ook de omvang van de mestproductie in de andere veehouderijsectoren dan de varkens- en pluimveehouderij nauwlettend worden gevolgd. Indien onverhoopt, tegen alle verwachtingen in, in de betrokken sectoren toch een substantiële groei van de mestproductie zou plaatsvinden die het evenwicht op de mestmarkt in gevaar brengt, zullen voor die sectoren nadere maatregelen worden overwogen.

4. Flexibilisering, vereenvoudiging en deregulering

De leden van de fracties van het CDA en de PvdA vragen zich af wat het nut is om het onderscheid te houden tussen concentratiegebieden en niet-concentratiegebieden.

De regering acht voornamelijk het handhaven van dit onderscheid verstandig, omdat daardoor elk risico van een verdere vergroting van de concentratie van veehouderijen in het zuidelijke en in het oostelijke concentratiegebied wordt vermeden.

In dit geval speelt – anders dan bij de overwegingen ten aanzien van de omgekeerde situatie van verplaatsing naar andere delen van Nederland vanuit de concentratiegebieden – niet zozeer de vraag of gemeenten en provincies, gelet op het ruimtelijke ordeningskader en het kader van de Wet milieubeheer ten aanzien van de lokale milieugevolgen, nieuwvestiging van bedrijven wel of niet gewenst vinden. De overweging voor het in stand laten van de belemmering van verplaatsing naar de concentratiegebieden is primair ingegeven vanuit de doelstelling van het systeem van productierechten, te weten het beheersbaar houden van de fraudedruk samenhangend met de afzetproblematiek van overschotmest. Een belangrijk deel van de handhavingsproblematiek van de mestregelgeving hangt immers samen met het feit dat veehouders hun dierlijke mestoverschot niet op korte afstand kunnen afzetten, aangewezen zijn op transporten op middellange en langere afstand en daarvoor aanzienlijke kosten moeten maken. Het zijn deze kosten die fraudedruk veroorzaken. Een belangrijk deel van het wettelijke instrumentarium is erop gericht om zeker te stellen dat mest daadwerkelijk vanuit de concentratiegebieden, zijnde mestoverschotgebieden, wordt getransporteerd naar gebieden waar voor deze mest nog plaatsingsruimte is, en om zeker te stellen dat deze meststromen ook door de overheid goed kunnen worden gevolgd. Een toename van de omvang van de mestproductie in de concentratiegebieden leidt tot een grotere fraudedruk, waar het

systeem van productiebeheersing juist in het leven is geroepen om de fraudedruk beheersbaar te houden.

Een andere overweging is, dat in de Reconstructiewet concentratiegebieden wordt aangesloten bij de concentratiegebieden als omschreven in de mestwetgeving. Het thans nog in stand houden van de concentratiegebieden voor de Meststoffenwet voorkomt dat het reconstructieproces wordt doorkruist of vertraagd, omdat ook allerlei nieuwkomers moeten worden «ingeplaatst».

Een en ander laat onverlet dat de regering niet ongevoelig is voor de argumenten van de leden van de fracties van het CDA en de PvdA. Zij zal bij de evaluatie van de Meststoffenwet in 2007 opnieuw bezien of het onderscheid tussen concentratiegebieden en niet-concentratiegebieden, in het licht van de dan aan de orde zijnde ontwikkelingen in de veehouderij en stand van zaken van de reconstructie, nog zinvol is.

De door de leden van deze fracties aan de orde gestelde gevolgen voor administratieve lasten en voor de nalevingslasten bij overheid en bedrijfsleven zijn verwaarloosbaar. De controle op de herkomst en bestemming van de rechten geschiedt op basis van de bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit geregistreerde bedrijfsgegevens. De fysieke locatie van de mestproductie kan op eenvoudige wijze ter plekke worden gecontroleerd en loopt mee in de reguliere controles in het kader van het toezicht op de naleving van de productieplafonds. Ook is geen sprake van extra administratieve lasten voor bedrijven die productielocaties in twee gebieden hebben. Ingevolge het voorgestelde artikel 58e van de Meststoffenwet kunnen deze locaties immers worden samengevoegd tot één bedrijf, met één administratie, onder de voorwaarde dat geen verplaatsing plaatsvindt van de locaties gelegen buiten het concentratiegebied naar locaties binnen dat gebied. Bij hooguit enkele tientallen bedrijven is een dergelijke situatie overigens aan de orde.

De leden van de CDA-fractie vinden de uitwerking in het wetsvoorstel van de zogenoemde «50%-uitbreiding buiten rechten» mager en bepleiten een algemeen geformuleerde mogelijkheid in de wet, ook los van pilots. Zij vragen aandacht voor co-vergisting en stimulering van bedrijfsverplaatsing. De leden van de SGP-fractie vragen naar de stand van zaken van de pilots en willen dat pluimveemestverbranding zonder meer in aanmerking komt voor de uitzondering.

De regering onderschrijft het belang dat deze leden hechten aan het stimuleren van vermindering van het mineralenoverschot door mestverwerking volledig. Zij benadrukt dat de bestaande vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheid van artikel 59 van de Meststoffenwet, die – na overheveling van de regeling van de varkensrechten overeenkomstig het onderhavige wetsvoorstel – straks ook komt te gelden voor de varkensrechten, alle ruimte biedt om invulling te geven aan de toegezegde voorziening van de «50%-uitbreiding buiten rechten». Elke toevoeging in de wet zou een inperking van de ruimte van dat artikel zijn en aan een flexibel inspelen op nieuwe ontwikkelingen in de weg kunnen staan. De kaders en randvoorwaarden zijn op dit moment bovendien nog niet zodanig scherp te formuleren, dat een wettelijke verankering die een meer dan symbolische betekenis heeft verantwoord zou zijn. Over deze kaders ontvangt de Tweede Kamer binnen afzienbare termijn een brief.

De regering kan meegaan in het pleidooi om, waar mogelijk en verantwoord, af te zien van pilots, ingeval op voorhand duidelijk is dat bepaalde vormen van mestverwerking – bijvoorbeeld verbranding – met zodanige waarborgen kunnen worden omkleed, dat zeker is dat alle bedrijfsmest daadwerkelijk buiten de Nederlandse landbouw zal worden afgezet. Ook dan hebben evenwel beperkingen te gelden ten aanzien van het aantal bedrijven en de omvang van de mestproductie die onder de uitzondering wordt gebracht. Het door de Europese Commissie gestelde plafond,

gekoppeld aan de omvang van de fosfaat- en de stikstofproductie in 2002, mag immers niet worden overschreden. Dat betekent dat in de regeling – afhankelijk van de omvang van de veestapel in de betrokken periode – een plafond zal worden gesteld, en dat bedrijven die aan de voorwaarden voldoen in volgorde van aanmelding voor de voorziening toestemming voor deelname krijgen, tot het plafond is bereikt. Ingeval in een later stadium door afname van de landelijke mestproductie opnieuw ruimte ontstaat, kan de regeling vervolgens weer voor deelname worden opgesteld. Naast dergelijke algemene voorzieningen zal er evenwel ook ruimte moeten zijn voor pilots met nog minder beproefde concepten. De invoering van de voorziening en de toelating van pilots is gekoppeld aan de inwerkingtredingsdatum van de voorgestelde stelselwijziging, naar de regering hoopt: 1 januari 2006. Dat laat onverlet dat al in een eerder stadium, na vaststelling van de wijzigingswet en plaatsing daarvan in het Staatsblad, publicatie van de Kaderregeling, houdende de nadere voorwaarden voor deelname kan plaatsvinden. Co-vergisting en bedrijfsverplaatsing zullen niet kunnen leiden tot een gedeeltelijke vrijstelling van het productieplafond, omdat in geen van beide gevallen sprake is van een relatie met het doel van het stelsel van productierechten: er is in deze gevallen immers geen sprake van ontlasting van de mestmarkt door mestafzet buiten de Nederlandse landbouw.

De leden van de PvdA-fractie zijn geen voorstander van de mogelijkheid van 50%-uitbreiding buiten rechten. Zij menen ook dat invulling daarvan alleen kan als eerst een korting op de productierechten wordt doorgevoerd en zij vragen zich af of sprake is van staatssteun.

De invulling van de voorziening geschiedt op basis van de ruimte die ten opzichte van de mineralenproductie in 2002 ontstaat door de voorziene autonome afname van de Nederlandse veestapel in de komende jaren. Een korting van de productierechten is dus niet nodig om ruimte te creëren. Niet elke differentiatie in of uitzondering op verbodsbepalingen is per definitie staatssteun. Ook in het onderhavige geval is daarvan geen sprake. Er worden geen verhandelbare rechten toegekend die als zodanig geldswaarde vertegenwoordigen. De voorziening is niet anders dan een gedeeltelijke vrijstelling van een – uitsluitend in Nederland geldend – verbod om uit te breiden ten opzichte van een bepaald plafond. Het gaat dus om de gedeeltelijke opheffing van een beperking, een opheffing die past binnen de doelstellingen die met de beperking worden nagestreefd. De aldus geboden ruimte voor uitbreiding van het aantal dieren kan het bedrijf – dat overigens ook kosten maakt door te investeren in een duurdere oplossingsrichting voor de mestafzet en voor 50% rechten bij derden aan moet kopen – zelf gebruiken voor het houden van dieren. Het kan deze ruimte echter niet overdragen aan derden en te gelde maken. De leden van de CDA-fractie vragen of in de wet een mogelijkheid kan worden opgenomen om de wet eerder te laten expireren, als sprake is van evenwicht.

De regering wijst erop dat eerst zal moeten worden vastgesteld dat er sprake is van evenwicht, dat dit evenwicht van structurele aard is en dat een en ander derhalve het laten vervallen van de productierechten rechtvaardigt. Gelet op het legaliteitsbeginsel, komt het de regering aangevozen voor om dit te doen in het kader van een gedachtewisseling met beide Kamers der Staten-Generaal aan de hand van een concreet wetsvoorstel. Dat geldt ook voor de omgekeerde situatie, dat de regering de expiratedatum van 1 januari 2015 zou willen schrappen. Mocht er evenwel in een eerder stadium sprake zijn van een zeer evidente situatie dat de productierechten geen meerwaarde meer hebben en dat er in beide Kamers der Staten-Generaal sprake is van brede steun voor het zo snel mogelijk afschaffen van die rechten, dan zou gebruik kunnen

worden gemaakt van de mogelijkheid die de Meststoffenwet in artikel 75 biedt, om de verschillende artikelen van de wet of onderdelen daarvan op een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen tijdstip te laten vervallen. Deze mogelijkheid is ook gebruikt voor het per 1 januari 2005 laten vervallen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten. Er is op dit punt sprake van gecontroleerde delegatie: een dergelijke maatregel wordt nagehangen bij beide Kamers der Staten-Generaal en een vijfde van de leden van elke kamer kan eisen dat het onderwerp alsnog bij wet wordt geregeld (artikel 65 van de Meststoffenwet).

6. Bedrijfseffecten

De leden van de CDA-fractie vragen naar de effecten van het instellen van een ondergrens van 15 grootvee-eenheden voor bedrijfsmatig gehouden dieren.

Een ondergrens van 15 grootvee-eenheden ter bepaling van bedrijfsmatig gehouden dieren in de mestwetgeving is niet houdbaar in het licht van de Europese verplichtingen. Er loopt in het kader van het huidige stelsel al een discussie met de Europese Commissie over de in de artikelen 6a en 6b van het Besluit administratieve verplichtingen Meststoffenwet neergelegde ondergrens. Deze ondergrens houdt in dat bedrijven op elk moment in het jaar moeten voldoen aan twee voorwaarden, namelijk dat de veebezetting maximaal twee grootvee-eenheden per hectare bedraagt en niet groter is dan maximaal 3 grootvee-eenheden in zijn totaliteit. Tegen deze achtergrond acht de regering het verstandig om voor het stelsel van productierechten vooralsnog vast te houden aan de al geldende ondergrens van 3 varkens-eenheden en 250 pluimvee-eenheden.

De leden van de LPF-fractie missen een juridische paragraaf.

De constatering dat de memorie van toelichting geen afzonderlijke juridische paragraaf bevat is juist. De regering zag daartoe geen noodzaak. Ook de Raad van State heeft niet aangedrongen op het opnemen van een afzonderlijke paragraaf. De juridische noties komen aan de orde op de geëigende plaatsen in de memorie van toelichting: het arrest van de Hoge Raad van 16 november 2001 inzake de rechtmatigheid van het stelsel van varkensrechten (paragraaf 2), de noodzaak en geschiktheid van de productierechten, mede in relatie tot de vereisten van de Nitraatrichtlijn (paragrafen 2 en 3), de evenredigheid in relatie tot mogelijke vereenvoudiging en flexibilisering en tot de lasten voor het bedrijfsleven (paragrafen 4 en 6), de aspecten van uitvoering en handhaving, waaronder ook de sanctionering en rechtsbescherming (paragrafen 2, onderdeel f, 4, onderdelen d en f, 5, onderdelen b en e, en 70), overgangsrecht (paragraaf 5, onderdeel f) en de expiratedatum (paragraaf 5, onderdeel h). Een aantal specifieke juridische aspecten komt nog aan de orde in het artikelsgewijze deel van memorie van toelichting, in het bijzonder in de toelichting bij artikel I, onderdeel D (wilsuiking en terugdraaien registratie kennisgeving van overgang) en onderdeel E (Verdrag van Aarhus), en bij artikel VII (relatie met artikel 1, tweede lid, Wetboek van Strafrecht). Verder zij erop gewezen dat ten aanzien van het stelsel van varkensrechten en pluimveerechten geen wezenlijke wijzigingen worden doorgevoerd en dat destijds bij de behandeling van de wetsvoorstellen die voorzagen in de introductie van die rechten uitvoerig is ingegaan op de verhouding tot het EG-Verdrag en het EVRM. De Hoge Raad heeft daarover inmiddels zijn oordeel uitgesproken in zijn eerder aangehaalde arrest van 16 november 2001.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman