

Vergaderjaar 2004–2005

30 004

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

Nr. 5

VERSLAG

vastgesteld 29 maart 2005

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit¹, 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 afdoende beantwoordt, acht de commissie de schriftelijke behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

	blz.
Inleiding	1
Noodzaak en geschiktheid productierechten	2
Productierechten varkens- en pluimvee	3
Productierechten overige sectoren	5
Flexibilisering, vereenvoudiging en deregulering	5
Bedrijfseffecten	6

Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van grote delen van het voorliggende wetsvoorstel. De vereenvoudiging van het systeem van varkensrechten en het systeem van pluimveerechten passen binnen de noodzaak om enerzijds te voldoen aan de afspraken met de Europese Commissie inzake het actieplan en het bijbehorende derogatieverzoek ter voldoening aan de Nitraatrichtlijn (91/676/EEG). Anderzijds moet ook voldaan worden aan de in het Hoofdlijnenakkoord verwoorde noodzaak tot vermindering van bureaucratie en administratieve lasten. In dat laatste past ook het voornemen in het wetsvoorstel tot afschaffing van de dierrechten voor de rundveehouderij en enkele andere kleinere diersoorten.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De leden van de fractie van de PvdA hebben uit de kranten vernomen dat het nitraatcomité nog niet besloten heeft over de derogatie van Nederland en dat dit op 12 april 2005 staat geagendeerd. Kennelijk is de regering nog druk doende het derogatieverzoek aan te passen. Graag zouden deze leden kennis nemen van het verzoek dat rond 1 april 2005 aan het nitraatcomité zal worden

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), ondervoorzitter, Vos (GL), Cornielje (VVD), Buijs (CDA), Van Beek (VVD) Schreijer-Pierik (CDA), voorzitter, Atsma (CDA), Oplaat (VVD), Geluk (VVD), Mosterd (CDA), Waalkens (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Verbeet (PvdA), Van den Brink (LPF), Vergeer (SP), Herben (LPF), Tichelaar (PvdA), Ormel (CDA), Duyvendak (GL), Koopmans (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Koomen (CDA), Boelhouwer (PvdA), Douma (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Kruijssen (PvdA).

Plv. leden: Slob (CU), Vendrik (GL), Örgü (VVD), Spies (CDA), Dezentjé Hamming (VVD), Mastwijk (CDA), Ten Hoopen (CDA), Hofstra (VVD), Veenendaal (VVD), vacature (CDA), Samsom (PvdA), De Krom (VVD), Duivesteyn (PvdA), Eerdmans (LPF), vacature (SP), Van As (LPF), Van Heteren (PvdA), Van Lith (CDA), Van Gent (GL), Van Bochove (CDA), Van der Laan (D66), Gerkens (SP), Jager (CDA), Timmer (PvdA), Depla (PvdA), Fierens (PvdA), Verdaas (PvdA).

voorgelegd. Welk landelijk mestoverschot ontstaat er als het derogatieverzoek nu wordt aangepast?

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel.

Het wettelijke instrumentarium om de mestproductie te beheersen leidt al vele jaren tot verhitte politieke debatten, ongenoegen en onbegrip bij boeren en beleidsmakers, hoge administratieve lasten voor zowel boeren als overheid en tot slot, zeker niet het minst belangrijk, hoge kosten voor de boeren. Deze regering wil hierin een aanzienlijke vereenvoudiging doorvoeren en alleen dat streven al valt te waarderen. Maar dat wil niet zeggen dat de leden van de LPF-fractie zich kunnen vinden in de voorgestelde wijzigingsvoorstellen. Het voorstel roept vele vragen op en de LPF-fractie heeft ook principiële bedenkingen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel en de daarbij behorende toelichting. Deze leden vinden het positief dat de mestproductierechten worden afgeschaft en er vereenvoudigingen worden aangebracht in de andere dierrechten.

De leden van de SGP-fractie willen dit wetsvoorstel bezien tegen de achtergrond van het nieuwe mestbeleid. Deze leden hebben de afschaffing van de mestafzetovereenkomsten gesteund en zien vooralsnog het belang in van het instandhouden van de dierrechten.

Noodzaak en geschiktheid productierechten

De leden van de fractie van de PvdA zijn niet overtuigd van de noodzaak van omrekening naar dierrechten. Waarom wordt niet aangesloten bij de mineralenafvoertelling (mestbemonstering) om aan te tonen dat de mineralenproductie onder een bepaald niveau (het quotum) blijft. Dan is pas sprake van één meetsysteem. Nu worden weer twee meetsystemen naast elkaar gebruikt, aantallen dieren en daadwerkelijke mineralenproductie. Eén van de twee zal op bedrijfsniveau de productie beperken. Door met een mineralenquotum te werken worden bovendien voorlopers, die via voer- en houderijmaatregelen de uitstoot weten te beperken, gestimuleerd. Vaststelling van de referentie kan in de ogen van deze leden op basis van een (reëel) forfait van rechtswege met een niet voor bezwaar en beroep openstaand besluit. Indien gewenst kan het onderscheid gehandhaafd blijven tussen het kippenmestquotum en varkensmestquotum.

De regering vindt een systeem van productierechten noodzakelijk als aanvulling en ondersteuning van het stelsel van gebruiksnormen. In feite zou dit stelsel voldoende kunnen en moeten zijn. Immers de Nitraatrichtlijn spreekt met geen woord over de aantallen dieren, noch over diersoorten. De Nitraatrichtlijn spreekt alleen over een maximum hoeveelheid nitraat in het grondwater en over een gebruiksnorm per hectare van 170 kg stikstof uit dierlijke mest. De leden van de LPF-fractie concluderen hieruit dat niet rechtstreeks uit de Nitraatrichtlijn voortvloeit dat de Nederlandse regering verplicht is een aanvullend stelsel van productierechten in te voeren. Deelt de regering deze conclusie? Zo ja, waarom toch deze aanvulling? Zo neen, waar staat dan vermeld in de Nitraatrichtlijn dat een dergelijk stelsel ingevoerd moet worden?

De leden van de LPF-fractie zijn van mening dat het zoveel mogelijk aan de agrarische sector zelf overgelaten moet en kan worden hoe, met welke dieren en welke aantallen dieren de doelstellingen uit de Nitraatrichtlijn gerealiseerd worden.

Deze leden zijn benieuwd naar het gehanteerde wettelijke instrumentarium in andere EU-lidstaten, althans voorzover men te maken heeft met grondgebied, dat als nitraatgevoelig is aangemerkt. Graag inzage hierin.

Productierechten varkens- en pluimvee

De leden van de VVD-fractie willen graag weten of de pluimvee- en varkensproductierechten onderling uitgeruild kunnen worden. Zo neen, waarom niet?

De regering wil het systeem van productierechten uitsluitend voor de varkens- en de pluimveehouderij invoeren. De leden van de LPF-fractie zouden zich nog kunnen indenken dat productierechten nodig zijn voor die dieren, waarvoor van de mest geen afzet op eigen grond of via mestverwerking is. Maar er zijn ook varkenshouders met grond en ook pluimveehouders met grond. Deze mensen hebben dus, zij het misschien niet voor volle honderd procent, geïnvesteerd in grond voor de eigen afzet. En diegenen, die aan mestverwerking doen, hebben daarin een flinke investering gedaan. Waarom dan toch nog voor ieder varken en iedere kip een productierecht? Deelt de regering deze zienswijze? Zo neen, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie hebben grote moeite met de in het wetsvoorstel geclausuleerde delegatiebepaling die het mogelijk maakt om per algemene maatregel van bestuur een korting van de productierechten mogelijk te maken. De toenmalige leden van de CDA-fractie hebben bij de invoering van de Wet herstructurering varkenshouderij in 1998 reeds de principiële bezwaren aangegeven tegen het korten op, destijds, varkensrechten zonder vergoeding. Het eigendomsrecht wordt hierdoor op onjuiste gronden en op onjuiste wijze aangetast. Verwezen wordt hierbij naar de inbreng van de CDA-fractie bij het wetsvoorstel destijds. Bovendien is het niet nodig om te komen tot een algemene korting. Het stelsel van gebruiksnormen is helder en duidelijk. Er komt een algemeen plafond zoals afgesproken met de Europese Commissie. Indien de mestafzet niet afdoende is geregeld, zullen de prijzen van mestafzet sterk stijgen, zodat de markt zijn regulerende werk zal doen. Voor individuele ondernemers, die niet voldoen aan de bepalingen van de voorliggende wet, gelden de bepalingen van de Wet op de economische delicten zoals opgenomen in het voorstel.

De leden van de fractie van de PvdA kunnen instemmen met het streven tot vereenvoudiging. Deze leden zouden eigenlijk de productierechten ineens willen afschaffen, maar onderschrijven de noodzaak een stok achter de deur te hebben als de mestproductie uit de klauwen zou dreigen te lopen. Deze leden denken daarbij expliciet niet aan het opkopen van rechten maar aan specifieke en generieke kortingen en/of kortingen bij verhandelen (afromen). Of er spanning op de mestmarkt ontstaat zal in belangrijke mate afhangen van de vraag of de gevraagde derogatie wordt toegekend.

De leden van de PvdA-fractie ondersteunen het principe dat kortingen afhankelijk worden gesteld van de mate waarin de veehouder structureel voorziet in een duurzame mestafzet. In de ogen van deze leden zou overwogen kunnen worden kortingen toe te passen indien een veehouder bemestingsnormen in een voorgaand jaar heeft overschreden met het saldo vertaald in dierrechten. Deze leden zien er geen ratio in deze korting te beperken tot 25% als per saldo meer wordt overschreden.

De regering wil met het onderhavige wetsvoorstel de mogelijkheid hebben om individueel een korting in de productierechten bij varkens of kippen door te voeren zonder financiële compensatie.

De regering wijst in de MvT (p. 7) op het arrest van de Hoge Raad van 16 november 2001 inzake de bodemprocedure van de Nederlandse Vakbond Varkenshouders c.s. tegen de Staat der Nederlanden inzake de Wet herstructurering varkenshouderij. De regering weet echter niet zo goed als de leden van de LPF-fractie dat in deze kwestie nog een oordeel gevraagd is aan het Europese Hof, dat de zaak heeft terugverwezen naar het Hof in Arnhem. Wat is de status van het onderhavige wetsvoorstel als het Hof in Arnhem tot een ander oordeel komt dan de Hoge Raad? Waarom wacht de regering niet tot in ieder geval het Hof tot een oordeel komt? De overheid dient toch betrouwbaar en gedegen over te komen, zo stellen de leden van de LPF-fractie.

Het systeem van productierechten is bedoeld om te korten in de varkens- en/of pluimveestapel op het moment dat er geen evenwicht op de mestmarkt is. De regering schrijft in de MvT (p. 11) dat onderzoek gedaan wordt naar de mogelijkheden en dat dit pas aan de orde komt na 2006. Maar als wettelijk nu al de voorzieningen getroffen worden, willen de leden van de LPF-fractie ook vooraf weten wat de ijkpunten zijn aan de hand waarvan beslist wordt om tot een korting over te gaan. Deze leden zijn van mening dat veehouders dit ook vooraf dienen te weten en niet pas gaandeweg hiermee geconfronteerd mogen worden. De leden van de LPF-fractie willen graag weten welke rechtsgang openstaat voor veehouders, die geconfronteerd worden met een korting.

De leden van de LPF-fractie hebben kennisgenomen van de politieke discussie, die vooraf ging aan de invoering van de Wet herstructurering varkenshouderij en de daarin opgenomen generieke korting zonder vergoeding. Diverse politici uit Eerste en Tweede Kamer en ook vooraanstaande juristen waren van oordeel dat deze wet juridisch rammelde. Tevens herinneren deze leden zich heel goed de grote maatschappelijke onrust die de wet nadien te weeg bracht. Deze leden vinden het jammer en ook onbegrijpelijk dat deze regering, waarvan in ieder geval één coalitiegenoot destijds de invoering heftig bestreed, nu toch voor een systeem kiest waarin evenzogoed korten op rechten zonder vergoeding mogelijk is.

De leden van de SGP-fractie ondersteunen de intrekking van de Wet herstructurering varkenshouderij. Deze leden hebben vanaf het begin kritiek gehad op deze wet vanwege de generieke kortingen die in de varkenssector werden toegepast. De leden van de SGP-fractie constateren echter dat ook in het huidige wetsvoorstel de mogelijkheid blijft bestaan om generieke kortingen (afoming) toe te passen bij verhandeling of bij bedrijfsoverdracht. Deze leden hebben hierbij ernstige twijfels en vragen de regering om een nadere onderbouwing om de mogelijkheid van deze afoming open te houden. De leden van de SGP-fractie hebben ook bezwaren tegen het feit dat deze afoming via een algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld. Naar de mening van deze leden gaat het om het afnemen van eigendomsrechten. Daarvoor dient naar het oordeel van deze leden een weloverwogen beslissing te worden genomen en daarom dient dit te geschieden via een parlementaire behandeling.

De leden van de SGP-fractie hebben om bovengenoemde redenen ook bezwaren tegen de korting van de productierechten die bij AMvB mogelijk wordt gemaakt. Deze leden vragen de regering naar een onderbouwing waarom een «stok achter de deur» nodig is en of de in het wetsvoorstel tot invoering van de gebruiksnormen (29 930) genoemde strafbepalingen

(bestuurlijke boetes en strafrechtelijke vervolging) niet voldoende vindt om te voorkomen dat bedrijven teveel mest produceren.

Productierechten overige sectoren

De leden van de CDA-fractie vragen tot slot in het kader van dit wetsvoorstel en het daarmee samenhangende wetsvoorstel Wijziging Meststoffenwet ter invoering van de gebruiksnormen (29 930) te overwegen of de paardenhouderij buiten deze beide wetten kan vallen.

Er zijn konijnenhouders zonder grond en zonder mestverwerking, zo stellen de leden van de LPF-fractie. Dit geldt ook voor paardenhouders, nertsenhouders, etc. In Nederland zijn er ook rundveehouders, schapehouders en geitenhouders, die voor de afzet van mest geheel of gedeeltelijk zijn aangewezen op andermans grond en/of mestverwerking. Toch hoeven deze veehouders geen productierechten te hebben, ook niet als zij in de komende jaren uitbreiden in dieraantallen.

Kan de regering zich voorstellen, dat veehouders dit als discriminatie ervaren? Zo neen, waarom niet? Zo ja, waarom dan toch een stelsel van productierechten invoeren, waarbij veehouders in slechts twee sectoren met extra risico's en extra kosten worden geconfronteerd?

Flexibilisering, vereenvoudiging en deregulering

De leden van de CDA-fractie vragen zich af wat de toegevoegde waarde is van het in stand houden van het onderscheid tussen de concentratiegebieden en de niet-concentratiegebieden. Terecht merkt de regering in de Memorie van Toelichting (MvT, p. 15) op dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet het juiste instrumentarium en afwegingskader bieden ten aanzien van de wenselijkheid van uitbreiding, nieuwvestiging of vermindering van de intensieve veehouderij. Daarbij is er, in tegenstelling tot in 1997, inderdaad sprake van provinciale streekplannen die aangescherpt zijn ter voorkoming van ongewenste uitbreiding van de veehouderij in bepaalde streken. De redenering die de regering neerzet als onderbouwing voor het afschaffen van het grondgebonden deel van de varkensrechten is voor de leden van de CDA-fractie eveneens van toepassing in deze en daarmee een afdoende motivering om de regering in overweging te geven om het onderscheid tussen concentratiegebieden en niet-concentratiegebieden te laten vervallen. Deze leden vragen om een nadere onderbouwing van de vermindering van de administratieve lasten en verlaging van de naleefkosten bij bedrijfsleven en overheid, die dit voorstel met zich meebrengt. Daar komt nog bij dat ook op grond van de Reconstructiewet er in vastgestelde of concept-reconstructieplannen zeer gedegen en gedetailleerde uitwerkingen zijn van de mogelijkheden om te komen tot uitbreiding, nieuwvestiging of vermindering van de intensieve veehouderij in de provincies, die vallen binnen de concentratiegebieden.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af wat het nut is om het onderscheid te behouden tussen concentratiegebieden en niet-concentratiegebieden. Deze leden vertrouwen, kennelijk in tegenstelling tot de regering zelf, wel in de controle en handhaving en zien geen reden dit onderscheid, dat op zichzelf weer een verzwaring van de controle- en handhavingslast met zich meebrengt, te behouden. Deze leden zien een vergelijking tussen productie en afzet van mest als weinig problematisch en onderkennen dat hoe hoger de druk op de markt, hoe meer mensen zullen proberen te ontduiken en pleiten om die reden voor een zo robuust en eenvoudig mogelijk systeem.

De leden van de CDA-fractie waren zeer ingenomen met het voorstel van de regering, gedaan in het algemeen overleg van 9 juni 2004 (28 385, nr.

38), om te komen tot een stimuleringsregeling voor voorlopers. Gesteld werd dat veehouderijbedrijven, die al hun dierlijke mest gaan verwerken en tegelijkertijd willen uitbreiden, slechts 50 procent van de voor de uitbreiding benodigde rechten behoeven te verwerven. De uitwerking van dit voorstel en van dit uitstekende principe ter stimulering van voorlopers komt de leden van de CDA-fractie wat mager over. Juist het feit dat door de strengere gebruiksnormen het mestoverschot in de komende periode zal oplopen is reden voor deze leden om te bepleiten dat er een algemeen geformuleerde mogelijkheid in de wet komt, die ondernemers het recht geeft om – indien aan vooraf te stellen voorwaarden voldaan wordt – gebruik te kunnen maken van de regeling. De periode die de sector nodig heeft om te voldoen aan de strenge gebruiksnormen is zo kort dat een pilot-achtige aanpak onvoldoende stimulans zou kunnen zijn om snel te komen tot grootschalige mestverwerking of tot grootschalige toepassing van mestverwerking op bedrijfsniveau. De recente investeringsplannen van de ZLTO en anderen om te komen tot een mestverwerkingsinstallatie en de grote belangstelling voor covergisting onderschrijven dat er bereidheid is om te investeren in een milieuverantwoorde en economisch verantwoorde aanpak van het naderende mineralenoverschot.

De leden van de SGP-fractie zijn grote voorstanders van het stimuleren van mestbewerking en mestverwerking. Deze leden zijn er daarom een groot voorstander van om bedrijven bij uitbreiding extra tegemoet te komen, als het grootste deel van hun mest buiten de landbouw worden afgezet. Er lopen nu pilotprojecten. Wat is daarvan de stand van zaken? Hoe zijn die pilots ingevuld?

De leden van de SGP-fractie vragen de regering of pluimveebedrijven waarvan de mest naar pluimveemestverbrandingsinstallaties gaat bij uitbreiding sowieso deels worden vrijgesteld van de uitbreiding van hun pluimveerechten? Dit, om de pluimveemestverbranding verder te stimuleren. Kan de regering daarover concrete uitspraken doen?

De leden van de CDA-fractie geven de regering in overweging om, ter stimulering van de op enkele plaatsen gewenste verplaatsing van veebedrijven vastgelegd in vastgestelde reconstructieplannen, de 50-procent-regeling ook hier van toepassing te verklaren. Dit kan de financiële mogelijkheden, die vaak de beperkende factor zijn bij bedrijfsverplaatsing, sterk vergroten.

De leden van de CDA-fractie zijn ingenomen met het feit dat het wetsvoorstel een expiratiedatum kent. Deze leden vragen zich af of in de wet ook een mogelijkheid kan worden opgenomen om reeds eerder te komen tot expiratie van de wet, wanneer er sprake is van evenwicht op de mestmarkt.

De leden van de fractie van de PvdA zijn minder blij met de door de regering toegezegde mogelijkheid voor uitbreiding van de veestapel met 50 procent vrij van dierrechten, als de mest volledig wordt verwerkt. In de MvT staat dat dit alleen kan worden toegestaan als de volledige veestapel niet groeit. De facto betekent dit dat de regering daarmee gedwongen is een (generieke) korting toe te passen om de productieruimte te creëren. Vervolgens krijgen veehouders een recht toegekend dat marktwaarde heeft. Deze leden vragen zich af of hier geen sprake is van staatssteun.

Bedrijfseffecten

In het verslag bij de Wijziging van de Meststoffenwet ter invoering van gebruiksnormen (29 930, nr. 5) hebben de leden van de CDA-fractie reeds een ondergrens aangegeven van 15 gve (grootvee eenheden) voor

bedrijfsmatig gehouden dieren. De leden van de CDA-fractie vragen de regering een doorrekening te geven van het effect op het aantal bedrijven en wat de vermindering is van de administratieve lasten en de naleefkosten hiervan voor betrokkenen en de overheid.

De leden van de LPF-fractie missen een juridische paragraaf. Ontbreekt deze paragraaf inderdaad? Zo ja, waarom ontbreekt een dergelijke paragraaf?

De voorzitter van de commissie,
Schreijer-Pierik

De griffier voor dit verslag,
Van Leiden