

26 473

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

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ¹

Vastgesteld 19 september 2000

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie memoreerden dat tijdens de behandeling van het wetsvoorstel ook van de zijde van de minister is onderstreept, dat de problematiek van de pluimveemest eigenlijk van een andere aard is dan in de varkenssector, maar dat vanwege de belasting in die sector in ieder geval een bevrozing in de pluimveesector noodzakelijk was. Een van die verschillen betreft de kwaliteit van de mest.

Dat roept meer nog dan bij de varkenssector de vraag op naar het ongerijmde van de kennelijke noodzaak om tot drastische beperkingen van de organische mestproductie te komen, terwijl wel het gebruik van kunstmest zeer hoog blijft. De leden van de CDA-fractie, die ook kennis hebben genomen van de proeven op de A.P. Minderhoudhoeve en de daar geboden perspectieven, vroegen zich af, waarom niet met veel meer energie en inventiviteit gestreefd wordt naar een nieuw evenwicht tussen productie en gebruik van organische mest op nationaal niveau.

Kan de minister aangeven welke mechanismen een doorbraak terzake in de weg staan en welke maatregelen hij zou kunnen nemen om op nationaal niveau dit aanbod en deze potentiële vraag in evenwicht te brengen?

Uit verschillende berichten blijkt, dat er ook in de rest van de Europese Unie een behoefte zou bestaan aan hoogwaardige organische mest, b.v. in de vorm van pluimveemest. Wat zijn de redenen dat de export daarvan tegen valt? Wil de minister zich inspannen om beperkingen op Europees niveau tegen te gaan, zodat als het ware de grond onder dit, voor dit moment weliswaar wenselijke, wetsvoorstel geleidelijk wegvalt? Ziet de minister in de aanhoudend hoge energieprijzen niet al een signaal van het eindig worden van de klassieke methoden van energievoorziening van de 20^e eeuw en kan de minister aangeven, hoe de hoge verbrandingswaarde van pluimveemest te nutte gemaakt kan worden in een gevarieerd systeem van alternatieve energievoorziening in de komende decennia (groene energie) en waar dan een break evenpoint bereikt zou kunnen worden?

¹ Samenstelling: Braks (CDA), Van Gennip (CDA), Pitstra (GL), Bierman (OSF), Varekamp (VVD) plv. voorzitter, Van Heukelum (VVD), Hessing (D66), Ruers (SP), Meindertsma (PvdA), Bierman-Beukema toe Water (VVD), Van der Linden (CDA) voorzitter, Rabbinge (PvdA) en Van Bruchem (RPF/GPV).

Kan de minister een inzicht en een oordeel geven terzake berichten over tamelijk recente technologische, voedertechische en biologische ontwikkelingen, die eveneens zouden kunnen bijdragen aan het minder schadelijk maken van pluimveemest. Daarbij refereerden de leden van de CDA-fractie naar de ontwikkelingen in het voederspoor, zoals die ook uitgetest worden op de A.P. Minderhoudhoeve op de toevoeging van bacteriepreparaten en op de ontwikkeling van een nieuwe generatie stallen, die volgens berichten, de ammoniak-emissie zou kunnen beperken tot een fractie van het huidige niveau.

Wat zijn de redenen geweest voor de minister om bij een sector, die zelf met voorstellen tot bevrozing is gekomen en die zich zeer coöperatief opstelt ten aanzien van beperking van milieu-overlast, zich zo afwijzend op te stellen tegenover de hardheidsgevallen, zoals die door die sector gepresenteerd zijn, nota bene nadat de minister zelf de gelegenheid had geboden om met redenen omklede knelsituaties te presenteren? Is het volstrekt ondenkbaar, dat de vier erkende hoofdcategorieën van hardheidsgevallen toch uitgebreid zouden kunnen worden met deze gesignaleerde naar de mening van de betrokkenen onbillijke uitkomsten van de huidige wetgeving? Kan de minister, indien hij hiertoe onverhoopt niet wenst over te gaan, aangeven per elk van de gesignaleerde acht nieuw (sub)categorieën, waarom hij de evaluatie terzake van de sector niet deelt?

Is het de minister bekend, dat nogal wat pluimveehouders in de problemen zijn geraakt, omdat zij in het vertrouwen van de spoedige totstandkoming van een nieuwe regeling dan wel op 6 november 1998 plotseling geconfronteerd werden met het stopzetten van transacties in mestproductierechten dieren hadden gekocht zonder de vereiste rechten, resp. de registratie daarvan en daarmee in overtreding zijn geraakt? Is het ondenkbaar, dat de minister een voorziening zou kunnen treffen, waardoor met terugwerkende kracht alsnog deze rechten kunnen worden verworven?

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Met deze wetswijziging beoogde doelstelling een halt toe te roepen aan een mogelijke groei van de pluimveestapel konden deze leden instemmen.

In verband met beheersing van de mestproblematiek komt deze wetswijziging in aansluiting op de Wet herstructurering varkenshouderij als consistent voor.

Wel betreurden zij dat er geruime tijd is verstreken tussen het tijdelijk volledig op slot zetten van de pluimveesector door vanaf 6 november 1998 geen pluimvee-mestproductierechten meer te registreren en het behandelen van de wet in deze Kamer. Mede omdat het pluimveebedrijfsleven zelf om een «time out» had gevraagd zou voortvarendheid in nadere wetgeving verwacht mogen worden. Zeker ook omdat voorzien is dat de pluimveerechten reeds in 2003 omgezet zullen worden in mestafzet-rechten!

Bij de omwisseling van mestproductierechten naar pluimveerechten zoals in de wetswijziging voorzien is doet zich bij de leden van de VVD-fractie de vraag voor of een en ander voldoende recht doet aan een rechtvaardige omwisseling op bedrijfsniveau. Is er niet een verschil ontstaan tussen de registratie van het aantal dieren zoals aanwezig op het pluimveebedrijf op 31 december 1986 en de op basis daarvan toegekende mestproductierechten en de verdere systematiek van de mestwetgeving welke gebaseerd is opgemiddeld aanwezige dieren per bedrijf? En, zo vroegen deze leden zich verder af, is dit verschil te betitelen als latente ruimte welke nog geheel of gedeeltelijk ter vrije benutting beschikbaar is voor het pluimveebedrijf en/of de pluimveesector? Is hier niet sprake van een overwegend theoretische latente ruimte op basis waarvan het toenemen van mestproductie op macroniveau als verwaarloosbaar zou

moeten worden geacht? Is het alzo noodzakelijk om in de onderhavige wet de aldus geformaliseerde latente ruimte te laten vervallen? Wordt zo niet een vergroting van het aantal knelgevallen voorzien? En indien en voor zover latente ruimte nog praktisch benutbaar zou zijn, waarom mag deze ruimte dan niet voor pluimvee maar wel voor andere diersoorten aangewend worden?

Moet zo vroegen de leden van de VVD-fractie zich daarbij af, niet elke mogelijkheid tot vergroting van de mesthoeveelheid worden voorkomen? Met betrekking tot de «varkenswet» lopen nog een aantal juridische procedures.

De leden hier aan het woord waren bijzonder geïnteresseerd naar de laatste stand van zaken van deze procedures. Tevens zouden zij graag van de minister vernemen hoe deze de juridische implicaties voor deze «pluimveewet» inschat.

De leden van de **PvdA**-fractie memoreerden dat het onderhavige wetsvoorstel de introductie beoogt van een stelsel van pluimveerechten teneinde daarmee de toename van de pluimveestapel een halt toe te roepen. Dit voorstel moet in samenhang worden gezien met het geïntroduceerde systeem van varkensrechten en de daarmee beoogde vermindering van de milieubelasting door deze bedrijfstakken. De bijdrage van de intensieve varkenshouderij en in meerdere mate zelfs nog de pluimveehouderij aan het landelijke fosfaatoverschot is groot. Dat op zich is voldoende reden om te bezien hoe die negatieve milieueffecten kunnen worden teruggedrongen. Toch is onvoldoende duidelijk hoe de introductie van de pluimveerechten de zo noodzakelijke sanering van de milieubelasting tot stand zal brengen. Voorts is onvoldoende duidelijk hoe dit wettelijk instrumentarium zich verhoudt tot de met de reconstructiewet en herstructureringswet ingeslagen weg van terugdringing van het aantal bedrijven dat een relatief grote invloed heeft op de negatieve milieueffecten. Tenslotte lijkt het onvoldoende duidelijk hoe dit systeem van pluimveerechten wordt ingepast in het op korte termijn te introduceren systeem van mestafzetcontracten.

Het is van groot belang om de wet en regelgeving transparant, eenvoudig en rechtvaardig te houden. Dan alleen zal de legitimiteit en daarmee de handhaafbaarheid kunnen worden gewaarborgd. Is dit wel in voldoende mate overwogen toen de weg naar mestrechten, varkensrechten, pluimveerechten e.d. werd ingeslagen? In hoeverre wordt de bedrijfstak, sector gestimuleerd om zelfreguleringsystemen te ontwikkelen en te handhaven? Welke rol is daarbij weggelegd voor de mestbanken en andere privaatrechtelijke instituties? Op welke wijze wordt uitvretergedrag binnen de bedrijfstak voorkomen en onderdrukt?

De leden hier aan het woord zeiden de noodzaak tot overheidsoptreden te onderschrijven, doch zij hadden vraagtekens bij de doelmatigheid en doeltreffendheid van de ingeslagen weg. De tijdelijkheid van de voorstellen, maximaal 2005 spreekt aan; echter hoe wordt de garantie gegeven dat dan het evenwichtsniveau is bereikt? Is reeds nu voorzien dat vanaf 2003 ook sanering in de wet en regelgeving zal plaatsvinden opdat de middelenbenadering zal plaatsmaken voor milieudoelen en dierenwelzijnsdoelen? De leden van de PvdA-fractie wilden nog eens benadrukken dat de dynamiek moet worden bevorderd en benut om de milieudoelen te bereiken. Dat betekent sanering, vernieuwing en innovatie. Hoe denkt de minister dat de bereiken nu alle regelgeving vooral bevriezend en stagnerend zal gaan werken, hoewel dit laatste uit het oogpunt van deze noodzakelijke sanering en begrenzing van de bedrijfstak onontkoombaar kan blijken te zijn?

De leden van de fractie van **D66** hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel, doch betreurden het dat de

behandeling daarvan inmiddels al geruime tijd in beslag heeft genomen. Gelet op de toch voor pluimveehouders ingrijpende gevolgen van het wetsvoorstel is er alles voor te zeggen om de periode van onzekerheid zo kort mogelijk te houden. De behandelingsduur bedraagt inmiddels evenwel al bijna anderhalf jaar, hetgeen voor de pluimveesector als zodanig niet als een positief element kan worden gekwalificeerd. De leden van de fractie van D66 zeiden zich geheel en al achter de doelstelling van het wetsvoorstel te kunnen scharen. Gelet op de noodzaak om op afzienbare termijn een evenwicht op de mestmarkt te bereiken en gelet op de constatering dat de pluimveesector na de varkenssector de grootste bijdrage levert aan het totaal van mestoverschotten op de veehouderijbedrijven, valt er niet aan te ontkomen om thans de landelijke groei van de pluimveestapel een halt toe te roepen. Met de voorgestelde bevrozing is nadrukkelijk niet gekozen voor een beperking van de omvang van de pluimveestapel. In die zin is het verschil met de varkenssector uiteraard markant, omdat voor deze sector is gekozen voor een inkrimping. De keuze voor bevrozing in plaats van inkrimping heeft tot gevolg dat de kans op juridische complicaties aanmerkelijk is verkleind.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt echter inkrimping van de pluimveestapel niet ten principale uitgesloten. Sterker nog, gesproken wordt over eventuele nadere maatregelen in het jaar 2000, afhankelijk van enerzijds ontwikkelingen op het vlak van de mestexport en -verbranding en anderzijds de voorstellen daaromtrent in het door de sector op te stellen herstructureringsplan. Geeft de huidige stand van zaken al dan niet aanleiding om verdere maatregelen in overweging te nemen?

In de memorie van toelichting is aangegeven dat de regering heeft overwogen om de niet-benutte ruimte binnen het *niet-grondgebonden* mestproductierecht, voor zover deze aan het pluimvee kan worden toegerekend, niet alleen niet in pluimveerechten om te zetten, maar deze überhaupt te laten vervallen, opdat deze ruimte niet voor uitbreiding van andere diersoorten zal worden gebruikt. Eenzelfde benadering is immers ook gekozen in de Wet herstructurering varkenshouderij. De regering heeft er evenwel vanaf gezien ook in het onderhavige wetsvoorstel deze beperking op te nemen, omdat het wetsvoorstel daardoor aanzienlijk complexer zou worden en alsdan verder zou gaan dan een enkele bevrozing van de omvang van de pluimveestapel. Merkw aardig genoeg verwijst de minister hierbij naar het gegeven dat de vrijkomende ruimte binnen het *grondgebonden* mestproductierecht verwaarloosbaar is te noemen. De leden van de fractie van D66 konden deze verwijzing niet plaatsen. Immers, in de opgezette redenering ging de minister uit van de latente ruimte binnen het *niet-grondgebonden* mestproductierecht, en die ruimte is toch per saldo aanzienlijk te noemen: in 1995 20%, in 1996 19% en in 1997 17%. Ook de opmerking dat met een dergelijke voorziening het wetsvoorstel de grens van louter bevrozing van de pluimveestapel doorbreekt, overtuigt vooralsnog niet. Immers, als het gaat om bijvoorbeeld de overgang van pluimveerechten naar een ander bedrijf wordt zonder bezwaar aangesloten op de desbetreffende regeling uit de Wet herstructurering varkenshouderij. Als hier korting mogelijk is waarom dan niet bij de latente ruimte? Een toelichting op beide punten zagen de leden hier aan het woord gaarne tegemoet.

In artikel 58e van het wetsvoorstel is ter versterking van de handhaafbaarheid voorzien in een complementair instrument. De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft de bevoegdheid om een bedrijf dat het pluimveerecht heeft overschreden een quotum op te leggen dat niet uitgaat van een gemiddelde mestproductie door kippen en kalkoenen in een jaar, maar van een absoluut plafond dat op elk moment in het jaar geldt. Los van de vraag in hoeverre een absoluut plafond steeds contro-

leerbaar is, rijst de vraag in hoeverre een bedrijf dat het pluimveerecht heeft overschreden door deze maatregel wordt getroffen. Van belang hierbij is de wijze waarop het maximum wordt vastgesteld: het aantal kippen en kalkoenen dat overeenkomstig het pluimveerecht gemiddeld gedurende het jaar mag worden gehouden, *vermeerderd met 15%*. In hoeverre wordt de flexibiliteit in de bedrijfsvoering door het aldus vastgestelde maximum beperkt? Geeft de opwaardering met 15% niet teveel ruimte? Om welke redenen is overigens voor 15% gekozen en niet voor een lager percentage? Kan de minister al met al nog eens ingaan op de werking en effectiviteit van het hier bedoelde complementaire handhavinginstrument?

Evenals bij de Wet herstructurering varkenshouderij is terecht de nodige aandacht geschonken aan de zogenaamde knelpuntgevallen. Is de minister van oordeel dat de huidige regeling terzake toereikend is? In hoeverre is inmiddels duidelijk geworden of grondgebonden bedrijven die met biologische pluimveehouderij willen starten zodanig gehinderd worden door de kortingsregeling bij overgang van pluimveerechten dat een gehele of gedeeltelijke uitzondering op deze regeling met gebruikmaking van artikel 58t in de rede ligt?

Het onderhavige wetsvoorstel gaf de leden van de fracties van **RPF/GPV** en **SGP** aanleiding tot de volgende vragen en opmerkingen. Hoe groot is volgens de huidige inzichten, uitgaande van het mestnormen voor 2003, het mestoverschot in kg stikstof (N) en fosfaat (P), mede in het licht van recente berichten (zie Boerderij van 8 augustus 2000) over de relatief snelle inkrimping van de melkveestapel? Welke bijdrage zal naar verwachting het voorliggende wetsvoorstel leveren aan de verdere vermindering hiervan? Hoe ontwikkelt zich de export van pluimveemest, al dan niet bewerkt? Is er een indicatie te geven van het te verwachten effect van de afoming bij overdracht van pluimveerechten? Het verbranden van pluimveemest wordt gezien als een bijdrage tot oplossing van het mestprobleem en de minister is van mening dat deze techniek «zeker in aanmerking komt voor stimulering via de Uitvoeringsregeling energie-investeringsaftrek» (nota naar aanleiding van het verslag, stuk nr. 6, blz. 6). Deze leden zetten vraagtekens bij deze opvatting, onder meer omdat zij van mening zijn dat het uit een oogpunt van duurzaamheid wenselijk is om (mineralen)kringlopen zoveel mogelijk te sluiten. In dit verband willen deze leden graag weten waar na mestverbranding uiteindelijk de stoffen N, P en Kalium (K) terecht komen. Voorts: is het uit oogpunt van een duurzame bodemvruchtbaarheid niet bezwaarlijk dat bij verbranding de waardevolle organische stof uit de mest «in rook op gaat»? Verdient het met het oog op de CO₂-problematiek niet de voorkeur om de pluimveemest zodanig te bewerken dat deze kunstmest kan vervangen, gelet op het energie-intensieve karakter van de kunstmestproductie? Wat vindt de minister in dit verband van de conclusies uit een in opdracht van Rabobank Nederland door ETC Energy opgesteld rapport («Duurzaamheidsanalyse van technieken voor bewerking en opwaardering van mest», november 1999), die er op neerkomen dat mestverbranding uit duurzaamheidsoogpunt laag moet worden gekwalificeerd in tegenstelling tot bijvoorbeeld mestvergisting? Het doel van de pluimveerechten is, evenals dat van de varkensrechten, om evenwicht op de landelijke mestmarkt te bereiken en te behouden. Volgens de memorie van toelichting is dat een noodzakelijke voorwaarde voor een effectieve werking van andere beleidsinstrumenten, te weten de regulerende mineralenheffingen en de mestafzetcontracten. Kan de minister uiteenzetten wat nog de functie is van de laatstbedoelde instrumenten als er evenwicht op de mestmarkt is? Zou het niet voor de hand liggen om dit evenwicht te handhaven met behulp van de instrumenten waarmee het bereikt is, te weten de diverse soorten dierrechten,

in plaats van weer een nieuw beleidsinstrumentarium te introduceren, dat kennelijk minder effectief is?

Het stelsel van pluimveerechten is ondergebracht in de Meststoffenwet, terwijl bij de varkensrechten gekozen is voor een afzonderlijke wet. Deze leden vernamen graag waarom gekozen is voor dit verschil in benadering. De leden van de fracties van RPF/GPV en SGP stelden vast dat met de pluimveerechten het zoveelste administratieve reguleringssysteem wordt geïntroduceerd in de dierlijke sector. Over hoeveel soorten productierechten en dergelijke moet een bedrijf in de praktijk beschikken, waarop melkvee, varkens en kippen worden gehouden?

Deze leden constateerden dat er met aanvaarding van het onderhavige voorstel tenminste drie regimes zijn voor de overdracht, c.q. verplaatsing van «rechten» die min of meer hetzelfde beogen te weten, varkensrechten, pluimveerechten en mestproductierechten. Kan een overzicht worden gegeven van de overeenkomsten en verschillen van deze drie regimes? In hoeverre zijn de eventueel daaruit blijkende verschillen te rechtvaardigen?

Wordt met dit voorstel, in combinatie met de varkensrechten, in feite niet een vaste verhouding aangebracht tussen het aantal varkens en het aantal kippen in Nederland? Zo ja, is dat geen ongewenste situatie, met het oog op eventuele veranderingen in de vraag? Zou het uit het oogpunt van flexibiliteit van de bedrijfsvoering bijvoorbeeld niet mogelijk moeten zijn om binnen het bedrijf varkensrechten «mestneutraal» om te zetten in pluimveerechten en omgekeerd?

Werkt het hanteren van forfaitaire normen ten aanzien van de hoeveelheid mest per dier niet demotiverend voor veehouders die zich inspannen om de mestproductie per dier te verlagen? Wat vindt de minister van de gedachte om pluimveehouders die kunnen aantonen dat op hun bedrijf de mestproductie per dier duidelijk beneden het forfaitair vastgestelde niveau ligt, extra pluimveerechten krijgen toegewezen, bijvoorbeeld voor elk procent onderschrijding van de norm een half procent extra rechten? Ook bij gedwongen bedrijfsverplaatsing wordt een korting van 25% toegepast op de overgedragen pluimveerechten. Deze leden verzochten de minister uit te leggen waarom dit niet onbillijk is ten opzichte van de betrokken pluimveehouder.

Volgens het verslag van het Wetgevingsoverleg heeft de minister gezegd: «De wet geldt maar voor de komende anderhalf jaar» (stuk nr. 8, blz. 27). Is dit correct? Kan hierop een nadere toelichting worden gegeven?

Betekent de bepaling in artikel 58d, tweede lid dat iedereen die op enig moment meer dan 250 kippen houdt, per definitie een bedrijf heeft en onder de werking van deze wet valt? Is dat ook van toepassing als iemand 50 kippen heeft die op een bepaald moment gemiddeld elk 6 kuikens hebben? Waarom is hier gekozen voor het aantal kippen «op enig moment» en niet voor het jaargemiddelde? Hoe denkt de minister deze bepaling te gaan controleren? Is het niet zo dat op grond van de Wet milieubeheer iemand die meer dan 30 kippen heeft reeds geacht wordt een bedrijf te hebben? Hoe verhoudt zich dat met bovengenoemde bepaling?

In de tweede alinea van blz. 19 van de memorie van toelichting (stuk nr. 3) bij het wetsvoorstel wordt aangegeven dat ook in het stadium van de aanvraag van een milieuvergunning reeds onomkeerbare investeringsverplichtingen (bijvoorbeeld in ammoniakrechten) kunnen zijn aangegaan. Een aanvraag voor een bouwvergunning hoeft dan nog niet te zijn ingediend. Toch wordt dit laatste gezien (laatste alinea blz. 19 memorie van toelichting) als noodzakelijke voorwaarde om zeker te stellen dat sprake was van «serieuze stappen» om te komen tot een uitbreiding. Hoe is een en ander te rijmen? Is een onontkoombare investeringsverplichting niet voldoende bewijs van dergelijke «serieuze stappen»?

Kunnen voorbeelden worden gegeven van de in artikel 58w bedoelde gevallen? Kan het daarbij gaan om gevallen waarbij de toekenning overeenkomstig de in het voorstel opgenomen regels kennelijk leidt tot een onbillijke uitkomst voor een individuele pluimveehouder? Zo nee, kan de minister nog eens uitleggen waarom in dit voorstel geen algemene hardheidsclausule voor dergelijke gevallen is opgenomen?

De voorzitter van de commissie,
Van der Linden

De griffier van de commissie,
Hordijk