

Vergaderjaar 1995–1996

24 426

Wijziging van de Wet verplaatsing mestproductie

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 januari 1996

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van leden van de verschillende fracties van de Tweede Kamer met betrekking tot het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet verplaatsing mestproductie. Het verheugt mij dat de Tweede Kamer het Verslag zo snel heeft uitgebracht. Bij de beantwoording heb ik zoveel mogelijk de volgorde aangehouden van het Verslag van de Tweede Kamer.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het staat met de nadere uitwerking van het wetsvoorstel dat strekt tot de invoering van het mestafzetscenario en het mineralenaangifte-systeem (hierna: MINAS). Zij vragen in dat verband voorts of één en ander samenhangt met de uitkomsten van het rapport van de Commissie van Reenen, en of de regering met deze leden van mening is dat het MINAS een bruikbare route is.

Een voorontwerp van de wet MINAS is in 1994 en 1995 door de Ministeries van LNV en VROM ex ante onderzocht op haalbaarheid en sturingskracht. Bij dit onderzoek waren uitvoerings- en handavingsdeskundigen betrokken. De uitkomsten van dat onderzoek zijn getoetst door een groep van externe deskundigen onder leiding van de Inspectie voor de Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie. De uitkomst van dat onderzoek is dat het MINAS, hoewel in aanleg kwetsbaar, haalbaar is mits wordt voldoen aan een aantal essentiële voorwaarden. Het gaat hier onder meer om de voorwaarde van evenwicht op de mestmarkt en de totstandbrenging van een adequaat bemonsterings- en analyseprotocol. Aan deze voorwaarden lijkt te kunnen worden voldaan. De ontwikkeling van het laatstbedoelde protocol bevindt zich evenwel nog in de beginfase. De sturingskracht van het bestaande wettelijke systeem van de mestboekhouding schiet overigens tekort, zo is gebleken dat bij een vergelijking van de beide systemen in het kader van de ex ante-toets. De sturingskracht van het MINAS is beduidend groter. Dit hangt samen met een aanmerkelijk kleinere onnauwkeurigheid bij de vaststelling van de mineralenstromen doordat met reëlere bedrijfsgetallen wordt gewerkt.

Gelet ook op de uitkomsten van het inmiddels met de Tweede Kamer gevoerde overleg over de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid (Kamerstukken II, 1995/1996, 24 445, nr. 1), is de nadere uitwerking van het

wetsvoorstel MINAS thans in volle gang. De verwachting is dat het wetsvoorstel in het voorjaar van 1996 bij de Tweede Kamer kan worden ingediend.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de fractie van D66 vragen of de regering ook van mening is dat het aanbeveling verdient om, zodra dat enigszins verantwoord is, de systematiek van de mestproductierechten te laten vervallen. De leden van de fractie van D66 vragen in dat verband of de regering niet van mening is dat een systeem van mestafnamecontracten beter recht doet aan de oplossing van de mestproblemen.

Ook ik vind een systeemovergang van mestproductierechten naar mestafzetrechten een goede gedachte. De maximale mestproductie op een bedrijf wordt uiteindelijk immers niet bepaald door de historisch vastgestelde mestproductierechten, maar door de afzetmogelijkheden die de veehouder voor zijn mest- en mineralenoverschotten weet te verwerven.

Op korte termijn kunnen we het plafond van mestproductierechten echter nog niet missen. Zolang er landelijk een overschotsituatie bestaat, zou het laten vervallen van de mestproductierechten ertoe leiden dat dan een te grote druk op de mestmarkt ontstaat met onaanvaardbare gevolgen voor de handhaving van de regels, waaronder het MINAS. Daarnaast zou voor de korte termijn de mogelijkheid wegvallen om direct op de productie-omvang is sturen; ook afoming bij verplaatsing wordt dan onmogelijk. Een onmiddellijke systeemovergang heeft ook gevolgen voor het herstructureringsbeleid zoals in de Integrale Notitie is aangekondigd en waarbij juist wordt uitgegaan van het opkopen van mestproductierechten.

Tegen deze achtergrond hecht ik er dus aan om het plafond van de mestproductierechten en de daarmee samenhangende Wet verplaatsing mestproductie voor de eerstkomende jaren nog in stand te houden. Wat de langere termijn betreft, ondersteun ik echter een overgang naar een systeem van mestafzetrechten. Die gedachte past met name goed bij een situatie waarin er evenwicht is ontstaan tussen productie en mestafzetmogelijkheden. Zoals ik heb toegezegd in mijn schriftelijke reactie van 15 december jl. (Kamerstukken II, 1995/1996, 24 445, nr. 25) op een op dit punt in het kader van de Integrale Notitie ingediende motie van de heren Ter Veer, Blauw en Huys (Kamerstukken II, 1995/1996, 24 445, nr. 15), zal ik dan ook samen met het bedrijfsleven onderzoeken hoe zo'n toekomstig systeem er uit kan zien. De Tweede Kamer zal over de uitkomsten van dit onderzoek worden geïnformeerd.

De leden van de PvdA-fractie wijzen op de situatie dat voorheen niet-verplaatsbare productierechten ná verkoop van grond aan onder meer een publiekrechtelijk lichaam, wel verplaatsbaar worden. Een dergelijke consequentie van de regelgeving zou transacties kunnen uitlokken die tot een ongewenste effectuering en uitbreiding van de niet-grondgebonden mestproductie(ruimte) zouden kunnen leiden. De leden van de PvdA-fractie vragen wat de opvatting van de regering hierover is, en verzoeken de regering op dit punt al in het kader van het onderhavige wetsvoorstel een voorziening te treffen.

Ook ik ben er voorstander van om dit soort onbedoelde neveneffecten in de toekomst te voorkomen. Ik ben dan ook voornemens daartoe een voorziening te treffen. Deze zal niet in de Wet verplaatsing mestproductie behoeven te worden opgenomen, maar kunnen worden geëffectueerd op grond van artikel 6 van deze wet. Dit artikel biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te bepalen dat een daarbij vastgelegde categorie van niet-grondgebonden mestproductierechten niet mag worden overgedragen.

Er zij op gewezen dat deze voorziening op verschillende manieren kan worden ingevuld, met verschillende beleidsmatige en uitvoeringstechnische consequenties. Zo ligt er de vraag of de verplaatsing van de hier aan de orde zijnde niet-grondgebonden mestproductierechten die ontstaan na verkoop van grond aan een publiekrechtelijk lichaam of een natuurbeschermingsorganisatie, in alle gevallen niet-verplaatsbaar moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld ook in gevallen waarbij de verkoper zijn bedrijf zelf, via verplaatsing, ongewijzigd elders wil voortzetten. Uit oogpunt van een zorgvuldige besluitvorming zal de precieze invulling en reikwijdte van die voorziening dan ook mede afhankelijk worden gesteld van de uitkomsten van de wettelijk verplichte evaluatie van de eerste twee werkingsjaren (1994 en 1995) van de Wet verplaatsing mestproductie. De definitieve resultaten daarvan zijn nu nog niet bekend, maar worden in de loop van 1996 verwacht. Toegezegd wordt dat de hier bedoelde ministeriële regeling uiterlijk per 1 januari 1997 in werking zal treden. Daaraan voorafgaand zullen de resultaten van de evaluatie aan de Tweede Kamer worden toegezonden.

De leden van de PvdA-fractie wijzen nog op een ander mogelijk probleem, namelijk op de situatie dat mestproducenten uit een overschotgebied grond kopen of pachten in een niet-overschotgebied teneinde op hun bedrijf de mestproductie te kunnen uitbreiden. Via constructies zou deze grond dan echter niet door de koper of pachter zelf worden geëxploiteerd. De vraag wordt gesteld of de minister van dergelijke ontwikkeling ongewenst acht en of er niet een regel dient te worden opgenomen die voorschrijft dat de desbetreffende grond daadwerkelijk wordt geëxploiteerd of dat de afstand tussen het bedrijf en de grond beperkt dient te zijn.

Met deze leden ben ik van mening dat het een ongewenste ontwikkeling zou zijn als grondgebonden mestproductierechten zouden worden benut terwijl de grond zelf niet door de betrokken veehouder wordt benut. De Meststoffenwet werpt tegen dat soort situaties een dam op. Ingevolge artikel 14 van de Meststoffenwet namelijk, moet er tussen de productie-locatie (bedrijf) en de grond niet alleen een juridische band bestaan in de vorm van een geldige juridische titel (eigendom, zakelijk gebruiksrecht, pacht), maar dient de grond ook feitelijk bij het bedrijf te behoren, dus daadwerkelijk bij het bedrijf in gebruik te zijn.

Thans wordt nagegaan of de mestproductie van varkenshouders in de concentratiegebieden wordt uitgebreid op basis van de grondgebonden rechten van akkerbouwers. Als zou blijken dat dit is gedaan in strijd met de bepalingen van de Meststoffenwet zal hiertegen proces-verbaal worden opgemaakt. Mocht uit dit onderzoek blijken dat weliswaar legale maar beleidsmatig onwenselijke constructies worden gehanteerd dan zal de wetgeving op dat punt worden aangescherpt.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de opvatting van de regering is over de mogelijkheid om het onderhavige wetsvoorstel uit te breiden met wijzigingen die mogelijk voortvloeien uit de evaluatie van de Wet verplaatsing mestproductie.

Ik ben hier geen voorstander van. Zoals ik in de memorie van toelichting heb aangegeven, heeft dit wetsvoorstel louter tot doel te voorkomen dat de Wet verplaatsing mestproductie per 1 januari 1997 van rechtswege ophoudt te bestaan. Door deze beperkte strekking zouden nieuwe, inhoudelijke wijzigingen van deze wet eerst nog aan de Raad van State moeten worden voorgelegd. Als het onderhavige wetsvoorstel met dit soort nieuwe zaken zou worden belast, ontstaan ongetwijfeld vertragen waardoor ik voorzie dat de beoogde datum van inwerkingtreding niet kan worden gehaald. Ik geef dan ook de voorkeur aan een afzonderlijk traject naar aanleiding van de evaluatie.

Naast de hierboven al beantwoorde vraag over de mestproductie- en mestafzetrechten, hebben de leden van de fractie van D66 ook aangegeven dat het hun niet duidelijk is hoe het verplaatsen van mestproductierechten kan bijdragen aan de beheersing van de mestproductie.

De wet strekt er toe om, zolang de mestproductierechten nog in stand moeten blijven, het bevrozende karakter van het verplaatsingsverbod van artikel 15 van de Meststoffenwet te doorbreken en tot een efficiënte herallocatie van mestproductierechten te komen. Deze herallocatie leidt tot een efficiëntere bedrijfsvoering en een adequatere bedrijfsontwikkeling, waardoor tevens het doen van milieu-investeringen zoals investeringen in emissie-arme stallen, wordt gestimuleerd. Van belang is voorts dat veehouders die met hun bedrijf willen stoppen daartoe door de wet worden uitgenodigd, omdat zij immers in de gelegenheid worden gesteld hun mestproductierechten te gelde te maken.

Gelet op de in de wet opgenomen systematiek van kortingen bij verplaatsingen is de wet ook één van de instrumenten om het beoogde evenwicht op de mestmarkt te bewerkstelligen.

Met genoegen constateer ik dat de leden van de SGP-fractie instemmen met de verlenging van de werkingsduur van de onderhavige wet. Deze leden vragen hoe de regeling inzake de uitzondering van de korting bij splitsing van bedrijven, in de praktijk functioneert.

Vanaf de inwerkingtreding van de wet per 1 januari 1994 tot en met het laatste kwartaal van 1995 is de hierbedoelde uitzondering in 184 gevallen goedgekeurd. Het gaat hier in ca. 37 gevallen om een bij het Bureau Heffingen geregistreerde maatschap. De productie-omvang van de hier betrokken bedrijven, gemeten in kg. fosfaat productierechten, ligt voor 12 bedrijven in de categorie tot 5000 kg fosfaat, voor 62 bedrijven in de categorie tussen de 5000 en 10 000 kg fosfaat en voor de resterende 110 bedrijven in de categorie boven de 10 000 kg fosfaat.

De leden van de SGP-fractie zijn voorts van mening dat ook het samenvoegen van bedrijven die zich al op één locatie bevinden, van de korting zouden moeten worden uitgezonderd. Zij stellen de vraag of dat punt niet kan worden geregeld door middel van een ministeriële regeling.

Van een dergelijke voorziening ben ik geen voorstander. Deze zou weer bovenop de andere uitzonderingen van de wet komen hetgeen, door de daarmee samenhangende toetsingen en vervolgcontroles, de uitvoering verder belast. Ook de effectiviteit van de wet zou worden verzwakt. Immers al naar gelang méér bedrijven in het uitzonderingsregime komen, kunnen ook minder productierechten uit de markt worden genomen.

Daarbij komt dat een dergelijke uitzondering weer extra uitnodigt tot mogelijke constructies en oneigenlijk gebruik om de 25%-korting te ontduiken; het wordt immers aantrekkelijk om onder die uitzondering te vallen. Overigens is het inderdaad zo dat een dergelijke uitzondering niet in de wet zelf zou behoeven te worden vastgelegd, maar geregeld kan worden bij ministeriële regeling.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen