

Vergaderjaar 1998–1999

**25 448**

**Herstructurering varkenshouderij**

**24 445**

**Mest- en ammoniakbeleid**

**Nr. 15**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 januari 1999

In vervolg op mijn brieven van 24 december 1998 (25 448, nr. 13) en 11 januari 1998 (25 448, nr. 14) wil ik u informeren over mijn beeld van het landelijk mestoverschot. Ik doe dat ook om te voorkomen dat in de varkenshouderij in het licht van de lopende procedures het beeld ontstaat dat de opgenomen reductiedoelstelling in de Wet herstructurering varkenshouderij (Whv) niet nodig zou zijn.

Aanleiding is de onduidelijkheid die is gerezen over de vraag of de uitgangspunten van de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid (1995, 24 455) nog kloppen en met name over de vraag of een reductie van de varkensmestproductie met ongeveer 14 miljoen kg fosfaat noodzakelijk is. Uit de CBS cijfers zou namelijk blijken dat de benodigde reductie al voor een substantieel deel verwezenlijkt is, respectievelijk wordt, ook zonder de maatregelen van de Whv.

Op grond van de cijfers, zoals die ten tijde van de totstandkoming van Whv bekend waren, maar ook op basis van de meest recente gegevens, verwerp ik deze veronderstelling. De noodzaak om tenminste 14 miljoen kg fosfaat uit de markt te halen is nog in haar volle omvang aanwezig.

Alvorens nader in te gaan op de omvang van het landelijk mestoverschot hecht ik er aan te benadrukken dat mijn inzet vanaf het moment van mijn aantreden gericht is geweest op het verschaffen van helderheid en op het bevorderen van dynamiek in de sector. Dit zowel ten aanzien van de uitvoeringsmodaliteiten van de Whv als ten aanzien van het flankerend beleid. Ik verwijs naar de aanpassingen in het Varkensbesluit, de uitbreiding van de AMvB hardheidsgevallen en in het kader van het flankerende beleid pakket van maatregelen voor wijkers en blijvers. Daarmee was en is naar mijn overtuiging de basis gelegd voor ondernemers om in beweging te komen en met de herstructurering aan de slag te gaan.

Ook onder de gegeven omstandigheden acht ik het van groot belang dat dit proces van herstructurering doorgaat en dat ondernemers geen afwachtende houding aannemen. Ik vertrouw erop, mede op basis van recente gesprekken met vertegenwoordigers uit de sector, dat ondernemers beseffen dat in de kern van de zaak herstructurering naar een kleinere en duurzame sector wenselijk en onvermijdelijk is en geen uitstel duldt.

### **Integrale Notitie**

In de Integrale Notitie zijn prognoses opgenomen over de hoogte van het niet plaatsbaar mestoverschot in 1996, 1998, 2002 en 2005. Het mestoverschot in die jaren (uitgedrukt in miljoen kg fosfaat) bedraagt respectievelijk 3, 8, 18 en 17 miljoen kg.

Dit overschot resteerde na inschattingen van de plaatsingsmogelijkheden van mest op het eigen bedrijf en de mogelijkheden van distributie en export. Daarbij is ook rekening gehouden met verbeteringen van het technische resultaat en voerconversie, het zogenaamde veevoederspoor.

Het beleid in de Integrale Notitie is erop gericht om via afroming circa 3 miljoen kg uit de markt te nemen, waardoor er een overschot van 14 miljoen kg fosfaat resteerde.

Gelet op hun bijdrage aan de hoeveelheid mest die niet op het eigen bedrijf kan worden geplaatst staan de varkenssector en de pluimvee-sector primair aan de lat om te voorkomen dat er een landelijk mestoverschot ontstaat. In 1995 werd ingeschat dat er goede perspectieven waren voor de export van pluimveemest. In de Integrale Notitie is daarom ingeschat dat in 2002 circa 2/3 deel van de geproduceerde mest in de pluimvee-sector zou kunnen worden geëxporteerd. Om deze reden is in de Integrale Notitie uitgegaan van een herstructurering van de varkenshouderij die tot een afname van het aantal varkens zou moeten leiden.

### **Vaststelling 25% korting in de Whv**

Voor de vaststelling van de reductiedoelstelling in de Whv hebben de cijfers van de Integrale Notitie als uitgangspunt gediend. Dat de Integrale Notitie een reële prognose bevatte van het mogelijke mestoverschot is bevestigd in het in 1996 door mijn ambtsvoorganger ingestelde onderzoek van het bureau Van der Bunt (Op zoek naar evenwicht: augustus 1996). Door Van der Bunt zijn op basis van vele gesprekken in het veld optimistische en pessimistische berekeningen gemaakt van de te verwachten omvang van het mestoverschot. Gerekend is met mee- en tegenvallers ten aanzien van het zogenaamde veevoederspoor, de ontwikkeling van de rundveestapel, de plaatsingsruimte van mest op het eigen bedrijf, de distributie en de export.

De conclusie van dit bureau was dat het landelijk overschot in 2002 tussen de -1 en 39 miljoen kg fosfaat zou komen te liggen.

De realisatie van de landelijke mestproductie van alle sectoren en afzet in 1996 geeft het volgende beeld:

(in miljoen kg P <sub>2</sub> O <sub>5</sub> )	prognose IN 1996	realisatie 1996
fosfaatproductie	206	192
plaatsing op eigen bedrijf	118	113
bedrijfsoverschot	88	79
distributie	71	58
export/verwerking	14	8
afromen (tot 10/7/97)		2
niet plaatsbaar overschot	3	11

Het verschil tussen gerealiseerde fosfaatproductie en de prognose in de Integrale Notitie wordt veroorzaakt door een grotere afname van de fosfaatuitscheiding in de rundveesector. Voor rundvee en overige dieren, exclusief varkens en kippen, was in de Integrale Notitie een fosfaatproductie ingeschat van 112 miljoen kg fosfaat. Het CBS kwam voor 1996 uit op een fosfaatuitscheiding van 105 miljoen kg fosfaat, 7 miljoen kg fosfaat minder. De lagere fosfaatproductie in de rundveehouderij laat zich slechts ten dele vertalen in een lager bedrijfsoverschot. Immers veel rundveebedrijven hebben geen bedrijfsoverschot. Daarnaast was de fosfaatuitscheiding in de varkenshouderij in 1996 58 miljoen kg fosfaat, 6 miljoen minder dan de prognose in de Integrale Notitie. Belangrijke oorzaak hiervan was het sneller doorvoeren van voerverbeteringen. In de Integrale Notitie is blijkbaar sprake geweest van een te pessimistische aanname over de mogelijkheden om voermaatregelen snel en breed in de sector te implementeren. In essentie verandert dit echter weinig aan het te verwachten overschot in het jaar 2002. Voor dit peiljaar van het landelijk mestoverschot heeft een productieniveau van 58 miljoen kg fosfaat in de varkenshouderij ten grondslag gelegen aan de berekening van het niet-plaatsbaar overschot van 14 miljoen kg. Met verdere mogelijkheden om middels voerverbeteringen de fosfaatuitscheiding van varkens te verminderen is rekening gehouden bij de tweede korting in 2000. Was de Integrale Notitie te pessimistisch over de afname van de fosfaatproductie, de aannames in de Integrale Notitie waren blijkbaar te optimistisch voor wat betreft de omvang van de distributie en de export van dierlijke mest. De omvang van de distributie en de export zijn sterk achtergebleven bij de prognoses in de Integrale Notitie.

Gelet op deze ontwikkelingen ten tijde van de vaststelling van de Whv en de berekeningen van Van der Bunt is besloten in ieder geval vast te houden aan het voor 2002 uit de markt halen van 17 miljoen kg fosfaat, waarvan 3 miljoen kg middels afkomen.

Recente cijfers van het CBS die een verdere daling van de fosfaatproductie van varkens registreren in 1997 veranderen hier niets aan. Vanwege de varkenspest zijn deze cijfers over de fosfaatproductie van varkens niet representatief.

### **Recente ontwikkelingen**

Meer recente ontwikkelingen maken duidelijk dat de reeds in 1996 geconstateerde tegenvallers meer structureel lijken te worden. De pluimveemest-export was in 1997 circa 5 à 7 miljoen kg fosfaat en voor 1998 zijn de huidige inschattingen dat de export niet verder is toegenomen ten opzichte van 1997. De prognose in de Integrale Notitie voor 1998 was 15 miljoen kg fosfaat. Gelet op het feit dat het steeds moeilijker wordt om onbewerkte pluimveemest te exporteren vanwege de steeds hogere kwaliteitseisen van buitenlandse afnemers en aanscherping van buitenlandse regelgeving wordt steeds meer duidelijk dat de prognose in de Integrale Notitie van 20 miljoen kg fosfaat in 2002 niet zal worden gehaald.

Daarnaast bestaat een reële kans dat als gevolg van de invoering van MINAS in akker- en tuinbouw en het voorgenomen aanvullend stikstofbeleid de distributie structureel op een lager niveau komt te liggen dan vanwaar tot nu toe is uitgegaan. De meer pessimistische variant uit het rapport van Van der Bunt lijkt daarmee meer aan de orde dan de optimistische variant.

Zowel de feitelijke situatie in 1996 als de tegenvallers die zich dreigen voor te doen maken het meer dan noodzakelijk te blijven uitgaan van een taakstelling van tenminste 14 miljoen kg fosfaat in de varkenshouderij. Dit gelet op het feit dat de fosfaatproductie van de varkens circa twee keer zo

hoog is als van pluimvee en het bedrijfsoverschot van varkensmest geheel in Nederland dient te worden afgezet.

Dat er een flink probleem dreigt te ontstaan inzake de omvang van het landelijk mestoverschot is helder. Om deze reden heb ik per 6 november 1998 een stop op de uitbreiding van de pluimveesector ingesteld en heb ik de pluimveehouderij gevraagd een herstructureringsplan op te stellen, waarin het voorkomen van een landelijk mestoverschot een essentieel element is.

### **Tot slot**

Gegeven het voorgaande is er geen reden om te twijfelen aan de onderbouwing van de noodzaak en proportionaliteit van de maatregelen van de Whv in het licht van het EG-recht. Bij de parlementaire behandeling van de Whv zijn regering en Staten-Generaal van de juiste veronderstellingen ten aanzien van het landelijke mestoverschot uitgegaan. In het licht van het tussenvonnissen van de rechtbank te 's-Gravenhage in de bodemprocedure van de Nederlandse Vakbond voor Varkenshouders tegen de Staat, ben ik er dan ook van overtuigd dat de rechter tot het eindoordeel zal komen dat de wet verbindend is. Over dit punt en over de belangrijke bezwaren die tegen de beslissing van de rechtbank op een aantal principiële rechtsvragen kunnen worden ingebracht wil ik zo snel mogelijk, tot in hoogste instantie, een rechterlijk oordeel; reden waarom ik tegen het tussenvonnissen beroep heb aange-tekend. Met dat beroep heb ik, zoals ik reeds aan uw Kamer aangaf, ook willen voorkomen dat de doelstellingen van het flankerende beleid zouden worden gefrustreerd door de dreiging dat de wet buiten toepassing zou moeten worden gelaten hangende de vraag over enige schadeplicht van de Staat. De wet geldt intussen onverminderd.

Voor het welslagen van het proces van herstructurering van de varkenshouderij is voortgang essentieel. Het gaat uiteindelijk om grote veranderingen die in de sector op veel terreinen moeten worden doorgevoerd wil de sector in de toekomst perspectief hebben en kunnen rekenen op voldoende maatschappelijk draagvlak, haar «license to produce». Op het terrein van milieu, diergezondheid, dierenwelzijn, ketenstructuur en ruimtelijke structuur liggen grote uitdagingen. Ik zal de met de Whv ingeslagen weg naar een duurzame sector voortzetten en het overleg met de sector om op deze terreinen tot oplossingen te komen verder versterken.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
H. H. Apotheker