

Vergaderjaar 1999–2000

**26 473**

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

**Nr. 9**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2000

Tijdens het wetgevingsoverleg van 10 april 2000 met de Vaste Commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij over het wetsvoorstel tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van pluimveerechten (kamerstukken II 1998/99, 26 473, nr. 2), uitten enkele leden hun zorg over de volgens hen aanwezige mogelijkheid dat het voorgestelde artikel 58k van de Meststoffenwet, niet voor alle onbillijkheden van overwegende aard een voorziening zou bieden bij de bepaling van het pluimveerecht. In reactie daarop gaf ik aan deze zorg niet te delen, gegeven het feit dat het voorgestelde artikel 58k volledig aansluit bij de wijze waarop in het stelsel van varkensrechten rekening wordt gehouden met onbillijkheden van overwegende aard. Deze in het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij opgenomen systematiek is inmiddels uitgekristalliseerd, reden waarom ervan mag worden uitgegaan dat in het onderhavige wetsvoorstel voor alle onbillijkheden van overwegende aard, voorzover deze zich in de pluimveesector zullen voordoen, een voorziening is opgenomen.

Desalniettemin heb ik de Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders (hierna: NOP) de mogelijkheid gegeven om op korte termijn een inventarisatie te overleggen van eventueel resterende hardheidsgevallen waarvoor het wetsvoorstel thans geen oplossing zou bieden. Bij brief van 17 april 2000, kenmerk M/w 00.038/3.4.2, heeft de NOP mij een inventarisatie doen toekomen.

Deze inventarisatie heb ik beoordeeld in het licht van het doel van het wetsvoorstel, bevestiging van de omvang van de pluimveestapel, en heb daarbij de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- het moet gaan om duidelijk aanwijsbare groepen van pluimveehouders die als gevolg van onomkeerbare handelingen of transacties in vergelijking tot andere pluimveehouders zonder nadere voorziening een onevenredig nadeel zouden lijden, welk nadeel de desbetreffende

- pluimveehouders hadden kunnen voorkomen indien zij de bevroeringsmaatregel hadden kunnen voorzien;
- er moeten harde, betrouwbare, generieke toetsingscriteria aanwezig zijn om te kunnen beoordelen of er sprake is van een hardheidsgeval, en
- voor de pluimveesector, gegeven het beginsel van rechtsgelijkheid, wordt niet een gunstigere voorziening getroffen dan voor de varkenssector.

Naar mijn stellig oordeel is in geen van de door de NOP aangedragen situaties sprake van een onbillijkheid van overwegende aard. Voor de achterliggende motivering moge ik u verwijzen naar de bijlage bij deze brief, waarin elke door de NOP aangedragen situatie wordt behandeld. Een en ander betekent dan ook dat een aanvulling van het voorgestelde artikel 58k niet aan de orde is.

Overigens stelt de NOP in haar brief ook voor om de latente ruimte binnen het niet-gebonden mestproductierecht van bestaande pluimveehouderijen wèl om te zetten in een pluimveerecht, waarbij dit deel van het pluimveerecht evenwel niet overdraagbaar is. Dit voorstel is ook tijdens voornoemd wetgevingsoverleg ter sprake gekomen. Zoals ik toen aangaf, strookt dit voorstel niet met het doel van het wetsvoorstel. Voor de bevroering van de omvang van de pluimveestapel is het noodzakelijk dat noch grondgebonden mestproductierechten, noch de latente ruimte voor het houden van pluimvee in gebruik kunnen worden genomen. Daarbij is het om het even waar deze productie-uitbreiding plaatsvindt: zowel uitbreiding op een bestaand pluimveebedrijf als op een nieuw grondgebonden bedrijf leidt immers tot een toename van de landelijke mestproductie. Overigens zal ook bij dit alternatief, anders dan de NOP stelt, sprake zijn van hardheidsgevallen, met name bij de nieuwe grondgebonden bedrijven.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
L. J. Brinkhorst

**Samenvatting van inventarisatie van resterende hardheidsgevallen in de pluimveehouderij, afkomstig van de Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders, alsmede de beoordeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij**

1. *Bedrijven waarop in de referentieperiode een lager aantal kippen en kalkoenen is gehouden dan gebruikelijk was, als gevolg van:*

- a. *het feit dat in deze jaren geen gebruik is gemaakt van de zogenoemde nuloptie*

Met de nuloptie wordt bedoeld de uitzondering op de in 1994 ingevoerde korting van 30% van het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen, voor pluimveehouders die een aanmerkelijk deel van de op hun bedrijf geproduceerde meststoffen exporteerden. Pluimveehouders die niet hadden geopteerd voor deze nuloptie, en die ook geen voermaatregelen troffen ter reductie van het fosfaat- en stikstofgehalte in de dierlijke meststoffen – het zogenoemde mineralenaanvoersysteem (MiAR) – konden daardoor minder kippen houden. De korting is overigens met de invoering van het stelsel van regulerende mineralenheffingen (MINAS) per 1 januari 1998 weer komen te vervallen.

Voor deze pluimveehouders geldt dat er sprake is van een bewuste keuze om een lager aantal kippen te houden; blijkbaar was het voordeliger om af te zien van export- of voermaatregelen. Er is hier daarom geen sprake van een onevenredig nadeel ten opzichte van andere pluimveehouders. Tot slot is niet onbelangrijk dat, nu ook voor de varkenshouders de mogelijkheid bestond op de gevolgen van de 30%-korting via voermaatregelen ongedaan te maken, in het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij terzake ook geen voorziening nodig is gebleken.

- b. – *overschakeling op het zwaarder afleveren van vleeskuikens of kalkoenen;*  
 – *het houden van een andere diercategorie met een lagere bezetting;*  
 – *het houden van dieren voor een derde waarbij buiten de wil van de pluimveehouder sprake was van een lagere bezetting;*  
 – *in deze jaren koppels geruid hebben op meerleeftijdenbedrijven;*  
 – *de renovatie van het bedrijf, waarbij de stallen bij toerbeurt leegstonden;*  
 – *redenen van dierenwelzijn, met het oogmerk om de niet gebruikte mestproductierechten te zijner tijd weer te benutten*  
 – *dierziekten, brand, of andere calamiteiten;*  
 – *familie-omstandigheden*

Voor deze situaties geldt dat, voorzover er in alle drie de referentie-jaren sprake is geweest van een lagere bezetting dan maximaal mogelijk was, het niet anders kan zijn dan dat deze bezetting in de afgelopen tijd een permanent karakter heeft gehad, om het even wat precies de oorzaak van de lagere bezetting is. Zou bij de toekenning van pluimveerechten ook de niet benutte ruimte worden omgezet in pluimveerechten, dan wordt daarmee in essentie de doelstelling van het wetsvoorstel ondergraven: het gaat er immers om de pluimveestapel te bevriezen op het niveau tot 1998. Natuurlijk kan het zo zijn dat dit voor sommige pluimveehouders onvoordelig uitpakt, maar dat is nu eenmaal een onlosmakelijk gevolg van de bevroeringsmaatregel. Overigens moet hierbij in ogenschouw worden genomen dat de gevolgen van bevroeringmaatregel minder ingrijpend zijn dan van de

maatregelen die ten aanzien van varkenssector zijn getroffen, gegeven de afwezigheid van een generieke korting van de productieruimte.

Voorzover er sprake was van een onderbezetting buiten de wil van de pluimveehouder, kan nog worden opgemerkt dat er geen generieke, harde toetsingscriteria bestaan om deze situatie te kunnen onderscheiden van andere situaties. Overigens is niet duidelijk om hoeveel gevallen het gaat, en of het om enkele incidentele gevallen gaat dan wel of om een duidelijk aanwijsbare groep binnen de pluimveesector.

*2. Bedrijven met een productiecyclus die meer dan één kalenderjaar omspant, waarbij in geen van de referentie jaren sprake is van een héél kalenderjaar zonder leegstand*

Deze pluimveebedrijven hebben in elk mogelijk referentiejaar te maken met een tijdelijke leegstand, die kennelijk precies viel op een teldatum voor de berekening van het gemiddeld aantal gehouden kippen in het kader van de overschotheffing. Voorzover er sprake is van gerichte leegstand opdat een lagere overschotheffing verschuldigd zou worden, geldt dat dit voor de eigen verantwoordelijkheid van de pluimveehouder komt. Ook ingeval er geen sprake is van gerichte leegstand op de teldatum, maar van een toevallige samenloop van omstandigheden, moet worden vastgesteld dat er geen reden is om een voorziening te treffen, omdat er geen sprake is van een onevenredig nadeel. Desbetreffende pluimveehouder zal, zodra het stelsel van pluimveerechten van kracht wordt, indien nodig, extra pluimveerechten moeten verwerven.

Ook voor deze situatie geldt dat er geen generieke, harde toetsingscriteria bestaan om vast te stellen of op een pluimveebedrijf enkel door een toevallige samenloop van omstandigheden sprake was van leegstand op een teldatum. Bovendien is niet duidelijk om hoeveel gevallen het gaat, en of het om enkele incidentele gevallen gaat dan wel of om een duidelijk aanwijsbare groep binnen de pluimveesector.

*3. Pluimveehouders die met het oog op uitbreiding een milieuvergunning hebben aangevraagd,*

*a. maar nog geen bouwvergunning hebben kunnen aanvragen omdat het bevoegd gezag als eis stelt dat eerst een bouwvergunning kan worden aangevraagd als de milieuvergunning is verleend*

In deze situatie zal het zo zijn dat een pluimveehouder geen onomkeerbare investeringsverplichtingen is aangegaan, gegeven de door het bevoegd gezag voorschreven procedures en voorwaarden, zolang hij nog niet zeker weet of de milieuvergunning zal worden verleend.

*b. maar nog geen bouwvergunning hebben aangevraagd, terwijl zij wel al ammoniakrechten hebben aangekocht*

Deze situatie is aan de orde geweest tijdens het wetgevingsoverleg van 10 april 2000. Daarbij is aangegeven dat het enkele feit dat een pluimveehouder ammoniakrechten heeft aangekocht geen reden is om een voorziening te treffen. In de eerste plaats omdat, gegeven het feit dat de aankoop van ammoniakrechten geschiedt onder de voorwaarde dat uiteindelijk de milieuvergunning wordt verleend, er geen sprake is van een onomkeerbare investeringsverplichting. In de tweede plaats mist hier een generiek, hard toetsingscriterium, nu afgegaan zou moeten worden op koopovereenkomsten tussen partijen onderling. Overigens is niet duidelijk om hoeveel gevallen het gaat, en of het om enkele incidentele gevallen gaat dan wel of om een duidelijk aanwijsbare groep binnen de pluimveesector.

*4. Pluimveehouders die in 1998 hun pluimveestapel hebben uitgebreid, maar vóór 6 november 1998 nog niet over voldoende mestproductierechten beschikken.*

Voor deze situatie heeft de NOP reeds eerder, bij brief van 17 november 1999, kenmerk M/w 9.146 3.4.2, aan de Vaste Commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, aandacht gevraagd. De NOP stelde toen voor om ook verworven niet-gebonden mestproductierechten, waarvan de kennisgeving bij het Bureau Heffingen is gedaan ná 5 november 1998, om te zetten in pluimveerechten. In reactie op daarop heb ik de Kamer gemeld (brief van 17 december 1999, kenmerk TRCJZ/1999/12.995) dat ik het voorstel niet verenigbaar acht met de doelstelling van het wetsvoorstel, omdat het tot gevolg zou hebben dat, bij wijze van anticipatie, de latente ruimte binnen een niet-gebonden mestproductierecht zonder meer na overdracht bij andere bedrijven wordt omgezet in een pluimveerecht. Dat kan leiden tot een aanmerkelijke toename van de landelijke productie aan pluimveemest.

Voor pluimveehouders die in 1998 investeringsverplichtingen zijn aangegaan zonder op de voorhand over voldoende mestproductierechten te beschikken, geldt dat zij hiermee voor eigen risico hebben gehandeld, nu zij als gevolg van de aankondiging van het onderhavige wetsvoorstel geen productierechten meer kunnen aan te kopen. Ook daarom ligt het niet in de rede om voor deze pluimveehouders een voorziening te treffen. Gewacht zal moeten worden tot het stelsel van pluimveerechten van kracht wordt. Overigens is niet duidelijk om hoeveel gevallen het gaat, en of het om enkele incidentele gevallen gaat dan wel of om een duidelijk aanwijsbare groep binnen de pluimveesector.

*5. Pluimveehouders aan wie vóór 6 november 1998 een milieuvergunning is verleend, of die overeenkomstig aanbevelingen onomkeerbare investeringsverplichtingen zijn aangegaan*

Op grond van het voorgestelde artikel 58k, eerste lid, onderdeel a, van de Meststoffenwet, gelden als generieke, harde toetsingscriteria om vast te stellen of er sprake is van een onomkeerbare investeringsverplichting ten behoeve van de vergroting van de pluimveestapel binnen het mestproductierecht:

- een vóór 6 november 1998 verleende milieuvergunning;
- een vóór 6 november 1998 aangevraagde milieuvergunning, in combinatie met een eveneens voor die datum aangevraagde bouwvergunning;
- een vóór 6 november 1998 gedane melding als bedoeld in het Besluit melkrundveehouderijbedrijven milieubeheer of het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer, in combinatie met een eveneens voor die datum aangevraagde bouwvergunning.
- Bovendien moet de extra huisvesting, waarvoor de investeringsverplichting is aangegaan, uiterlijk op 1 januari 2004 zijn gerealiseerd.

Deze criteria zijn de enig mogelijke generieke en betrouwbare aanknopingspunten. Als per bedrijf zou moeten worden nagegaan of er sprake is van een onomkeerbare investeringsverplichtingen, zou er een lange beoordelingsprocedure volgen, waarna ook nog een bezwaar- en een beroepsprocedure bij de administratieve rechter kan plaatsvinden. Dat betekent langdurige onzekerheid voor de pluimveehouder. Dat is niet gewenst. Overigens zou ook dan nog, gegeven de eisen van rechtsgelijkheid, bij de individuele toetsing moeten worden gewerkt met generieke toetsingscriteria, neergelegd in beleidsregels, welke criteria niet anders zouden zijn dan die in het voorgestelde artikel 58k zijn opgenomen.

*6. Bedrijven die op basis van grondgebonden mestproductierechten in of na 1998 pluimvee zijn gaan houden in gehuurde stallen*

Voorzover deze bedrijven onomkeerbare investeringen hebben gedaan vóór 6 november 1998, is in het voorgestelde artikel 58k, eerste lid, onderdeel d, van de Meststoffenwet een voorziening getroffen. Het moet dan gaan om een uitbreiding van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond tussen 1 januari 1997 en 6 november 1998, waarbij het duidelijk moet zijn dat de pluimveehouder de aan die grond gerelateerde mestproductierechten al in 1998 is gaan benutten voor de productie van pluimveemest. Het moet dan wel gaan om een aanmerkelijke uitbreiding van de pluimveestapel, van minstens 25%.

Voor uitbreiding ná 1998 geldt dat de pluimveehouder op de hoogte had kunnen zijn van de bevrozingsmaatregel, zodat in die gevallen geen sprake is van onevenredig nadeel. Het huren van een stal is bovendien geen onomkeerbare investeringsverplichting.

*7. Bedrijven die vóór 6 november 1998 een milieuvergunning van de gemeente ontvingen waartegen beroep is ingediend, als gevolg waarvan de vergunning eerst ná 1998 in werking trad*

Voor de toepassing van het voorgestelde artikel 58k, eerste lid, onderdeel a, van de Meststoffenwet is enkel het feit van belang dat de milieuvergunning vóór 6 november 1998 is verleend; of na de verlening beroep is ingesteld doet niet terzake. Voor de goede orde zij overigens wel opgemerkt dat als de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uiteindelijk zou beslissen dat de milieuvergunning ten onrechte is verleend, een en ander mee zal brengen dat de extra huisvesting niet op 1 januari 2004 kan worden gerealiseerd. Dat betekent dat niet voldaan wordt aan één van de eisen van het voorgestelde artikel 58k, zodat de pluimveehouder uiteindelijk geen aanspraak maakt op extra pluimveerechten. Het spreekt voor zich dat, als een pluimveehouder uiteindelijk gegeven de eisen van de Wet milieubeheer niet mag uitbreiden, hij ook geen extra pluimveerechten nodig heeft.

*8. Het verschil tussen de telsystematiek in de referentie jaren (één keer per maand) en de huidige telsystematiek (elke mutatie bijhouden)*

Het is niet uit te sluiten dat de gemiddelde veebezetting berekend volgens de oude telsystematiek anders uitkomt dan de berekening via de huidige telsystematiek. In het overgrote deel van alle gevallen zal het gaan om minieme verschillen, waarbij het overigens ook zo is dat er sprake kan zijn van een voordeel in plaats van een nadeel. Voorzover er al sprake is van een groot, nadelig verschil, dan zal dit meestal terug te voeren zijn op het feit dat er sprake was van gerichte leegstand op één van de teldata. Verwezen wordt naar hetgeen onder 2 is vermeld.