

Vergaderjaar 2003–2004

29 001

Wijziging van de Meststoffenwet, de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij ter opschorting van de expiratedatum van de stelsels van mestproductie-, pluimvee- en varkensrechten

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 22 september 2003

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,¹ 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.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie nemen kennis van het voorliggende wetsvoorstel. De leden van de fractie van het CDA spreken zich nog niet definitief uit voor of tegen het wetsvoorstel. Het motief voor indiening van het wetsvoorstel wordt door de regering gezocht in de verwachte uitspraak van het Hof van Justitie, op 2 oktober aanstaande, in de inbreukprocedure tegen Nederland inzake de uitvoering van de Nitraatrichtlijn (verder: de inbreukprocedure) en in de uitkomst van het overleg met de Europese Commissie over de derogatie van de in de Nitraatrichtlijn opgenomen gebruiksnorm voor dierlijke mest (verder: de derogatie). Omdat noch de uitspraak noch de uitkomst van het overleg bekend zijn, ligt het voor de leden van de fractie van het CDA voor de hand om bij de schriftelijke behandeling nog niet echt positie te kiezen. De eindafweging die gemaakt zal worden over het wetsvoorstel gaat tussen de onbetwiste noodzaak om de derogatie in Brussel tot een goed einde te brengen en de opdracht in het hoofdlijnenakkoord om tot een forse vermindering van de administratieve lasten te komen. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of in dit kader overwogen is om tegelijkertijd of op termijn de mestafzetovereenkomsten, die ook forse administratieve lasten en kosten met zich meebrengen, af te schaffen.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Op voorhand zijn zij niet tegen het wetsvoorstel, maar zij plaatsen enkele kanttekeningen omdat het voorstel ambivalent is ten aanzien van de kwalitatieve randvoorwaarden en de kwantitatieve beperkingen terzake.

¹ Samenstelling:

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

Plv. leden: Slob (CU), Örgü (VVD), Vacature (CDA), Spies (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Mastwijk (CDA), Ten Hoopen (CDA), Hofstra (VVD), Van Miltenburg (VVD), Samsom (PVDA), De Krom (VVD), Duivesteijn (PVDA), Eerdmans (LPF), Lazrak (SP), Vos (GL), Van As (LPF), Van Heteren (PVDA), Jager (CDA), Van Lith (CDA), Van Gent (GL), Van Bochove (CDA), Van der Laan (D66), Gerkens (SP), Timmer (PVDA), Depla (PVDA), Fierens (PVDA), Dubbelboer (PVDA).

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige voorstel. Alvorens hun standpunt te bepalen, willen zij een aantal opmerkingen over het voorstel maken en een aantal vragen aan de regering stellen.

Bij meerdere gelegenheden, zowel mondeling als schriftelijk, hebben de leden van de LPF-fractie kenbaar gemaakt dat zij de manier waarop de regering opereert aangaande de Meststoffenwet kwalificeert als onzorgvuldig en onbehoorlijk bestuur. De regering laat van haar kant telkenmale weten dat zij streeft naar zorgvuldige wetgeving, vermindering van de administratieve lastendruk en het voorkomen van stapeling van wetgeving. Bij bestudering van het onderhavige wetsvoorstel kunnen de leden van de LPF-fractie niet anders dan, hoewel met grote spijt, concluderen dat de regering daar wederom niet in slaagt. De minister-president heeft tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen op 18 september jongstleden met verve uitgesproken dat de regering met haar beleid en daaraan gekoppelde regelgeving een stevig fundament wil leggen voor de 21ste eeuw. Deze uitspraak staat in schril contrast met de argumentatie voor dit wetsvoorstel. De leden van de LPF-fractie zijn van mening, dat de regering met dit wetsvoorstel voortgaat op de heilloze weg van ingewikkelde wetgeving, die voor de betrokken agrarische ondernemers onduidelijkheid, onzekerheid en hoge kosten meebrengt. De leden van de LPF-fractie constateren dat het de regering niet lukt betreffende de mestwetgeving te komen tot harmonisering van regelgeving in EU-verband. Dit was niet zo, het is niet zo en met het onderhavige wetsvoorstel wordt dat ook niet zo. De leden van de LPF-fractie kunnen eigenlijk maar één duidelijke conclusie trekken; dit wetsvoorstel geeft maar één zekerheid en dat is de onzekerheid.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling en instemming kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en de daarbij behorende toelichting. Bij de invoering van het stelsel van pluimveerechten is aangegeven dat het stelsel van dierrechten per 1 januari 2005 zou verdwijnen. De toenmalige regering achtte dit nuttig en nodig omdat de omvang van de dierstapel zou worden beperkt door het stelsel van mestafzetovereenkomsten. De leden van de SGP-fractie onderkennen dat er ontwikkelingen zijn die uitstel van de afschaffing van de dierrechten rechtvaardigen. Toch hebben deze leden hierover nog wel enkele vragen, omdat de opschorting van de dierrechten grote gevolgen kan hebben op bedrijfsniveau.

Strekking en inhoud van het wetsvoorstel

Voor de derde keer dit jaar ligt er een wijziging van de Meststoffenwet voor, zo menen de leden van de fractie van het CDA. De eerste wijziging ging over een verlaging van een aantal administratieve lasten, de tweede ging over de wijziging van de normen en deze derde gaat over de dierrechten.

Toen de dierrechten zijn ingevoerd, hebben de leden van de CDA-fractie zich verzet, omdat dit ingreep op de bestaande bedrijfsgrootte vanwege de korting van 10 procent die elk bedrijf daardoor onderging. Ook de uitvoering bracht in de praktijk vele onrechtvaardigheden met zich mee. Er zijn ondertussen tientallen knelgevallenregelingen ontwikkeld, waaruit blijkt dat de zorg van de leden van de fractie van het CDA terecht was. In de vigerende wet is opgenomen de dierrechten tijdelijk te introduceren tot 1 januari 2005 ter reductie van de veestapel. De regering stelt in het voorliggend wetsvoorstel voor om de dierrechten te handhaven tot 1 januari 2007. De leden van de CDA-fractie vragen een nadere motivering van de

termijn van twee jaar. Zou een kortere verlenging, van bijvoorbeeld een jaar, waarbinnen een akkoord met de Europese Commissie inzake het derogatieverzoek tot voorstellen van de regering kan leiden, ook voldoende kunnen zijn?

De leden van de fractie van de PvdA menen dat het vastleggen van de expiratiedatum mede moest zeker stellen dat de sector een duidelijker richtpunt zou hebben bij het aangaan van investeringsverplichtingen. Deze leden vragen zich af of het vooruit schuiven van de datum waarop de dierrechten worden afgeschaft de juiste weg is die een «betrouwbare overheid» moet volgen.

De leden van de fractie van de VVD merken op dat in betreffende wetten in het verleden is vastgelegd dat per 1 januari 2005 de stelsels van mest-productierechten, pluimveerechten en varkensrechten komen te vervallen. De bedoeling van het onderhavige wetsvoorstel is de datum te verschuiven naar 1 januari 2007. Deze verschuiving is volgens de regering noodzakelijk om ruimte te bieden voor verantwoorde besluitvorming naar aanleiding van de op hand zijnde inbreukprocedure Nitraatrichtlijn en de uitkomst van het derogatieverzoek. Er wordt in het wetsvoorstel gesproken over een afzonderlijk wettelijk traject om eventueel, bij wijziging van inzicht, op het uitgangspunt terug te komen. De leden van de fractie van de VVD vragen zich af hoe deze ontwikkelingen zich verhouden tot het begrip betrouwbare overheid, de overheid heeft toch 1 januari 2005 beloofd? Ook was het de bedoeling om productierechten en mest-afzetcontracten niet te lang naast elkaar te laten lopen. Kan de regering beloven dat de datum 1 januari 2007 zeker is? Of is er een mogelijkheid dat ook op deze uitgangsdatum zal worden teruggekomen en dierrechten nog langer gehandhaafd zullen blijven in verband met Europese verplichtingen? Zo ja, hoe groot acht de regering deze kans?

Het is de leden van de LPF-fractie niet duidelijk wat de regering bedoelt, als zij enerzijds zegt dat het eerder in de betrokken wetten vastgelegde uitgangspunt dat de productierechten komen te vervallen overeind blijft, maar in dezelfde alinea duidelijk aangeeft, dat er ruimte behouden wordt om bij een eventuele wijziging van inzicht op dit uitgangspunt terug te kunnen komen. Wat moeten de leden van de fractie van de LPF hieruit concluderen? Bedoelt de regering te zeggen, dat inderdaad per 1 januari 2007 de productierechten zullen vervallen, maar dat er dan eventueel een nieuwe wet ingevoerd wordt om ditzelfde instrument weer in te voeren? De leden van de LPF-fractie vragen zich af of de regering contact heeft gehad met het bedrijfsleven over dit wetsvoorstel; is er overleg geweest met de vakgroep varkenshouderij van LTO-Nederland en met de Nederlandse Vakbond Varkenshouders? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat was daarvan de uitkomst en hebben de standpunten van deze organisaties een rol gespeeld bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zien graag een concrete uitwerking van de opmerkingen in de Memorie van Toelichting, dat de opschorting van de expiratie van de genoemde stelsels niet langer zal duren dan noodzakelijk en dat, wanneer het verantwoord is, de stelsels eerder dan op 1 januari 2007 zullen vervallen. Met andere woorden: wat kan het verantwoord maken om de expiratiedatum van deze stelsels naar voren te halen?

Achtergrond

De leden van de CDA-fractie onderkennen dat een begrenzing van het aantal dieren in de veehouderij een belangrijke rol kan spelen in het kader van het derogatieverzoek. Het bereiken van een akkoord met de Europese

Commissie inzake de derogatie en de inbreukprocedure is van eminent belang voor de toekomst van de Nederlandse veehouderij. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de enorme verkleining van de intensieve veestapel in de afgelopen jaren – waaronder een afname van 15 miljoen varkens in 1997 naar 10,7 miljoen in 2003 (CBS, 2003) en de afname van het aantal melkkoeien naar het niveau van de jaren dertig van de vorige eeuw – voldoende zijn meegewogen in de voorbereiding van het wetsvoorstel? De grote vraag is of het nodig is om wettelijk, door middel van dierrechten, het aantal dieren vast te zetten op een veel hoger aantal dan er werkelijk is, terwijl het doel juist is om de Europese Commissie aan te tonen dat er geen groei meer is?

De leden van de PvdA-fractie vinden dat er op het gehele mestdossier teveel sloten zitten. De lijn zou moeten zijn dat de kwalitatieve randvoorwaarden voor milieu bepalend zijn voor de omvang van de veestapel. Dit houdt in dat er een grondgebonden, verantwoorde afzet van mineralen plaatsvindt en dat de verliesnormen passen bij de respectievelijke grondsoort (zand, klei en dergelijke). Kortom, kwaliteit gaat voor kwantiteit. Zolang er echter teveel druk wordt uitgeoefend ter verruiming van de verliesnormen, in plaats van op aanscherping van die verliesnormen, is het zeer twijfelachtig of de productierechten kunnen worden afgeschaft, omdat dan de kwalitatieve voorwaarden in het gedrang zullen komen. De leden van de fractie van de PvdA merken op, dat er op Europees vlak nog steeds twee onzekerheden bestaan. De eerste onzekerheid is de nog te verwachten uitspraak van het Hof over de inbreukprocedure tegen Nederland aangaande uitvoering van de Nitraatrichtlijn. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om scenario's te schetsen van de onzekerheden met betrekking tot het niet plaatsbaar mestoverschot. Daarnaast vragen zij zich af hoe de uitspraak van het Hof, wanneer deze de conclusie van de Advocaat-Generaal overneemt dat Nederland een afzonderlijke gebruiksnorm voor dierlijke mest zou moeten opnemen, zich verhoudt met de stelling in de Memorie van Toelichting bij de Wijziging Meststoffenwet in verband met de evaluatie 2002 (28 971). Hierin staat immers dat er voldoende sturing is. Kan de regering aangeven wat de verwachting is van de (eventuele) groei van de varkens- en pluimveestapel als de dierrechten nu zouden worden afgeschaft? De tweede onzekerheid betreft het nog steeds niet afgeronde derogatieverzoek van Nederland om de aangepaste gebruiksnormen van grasland aan te passen. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af in hoeverre de regering voldoende waarborgen inbedt om een landelijk niet plaatsbaar mestoverschot te kunnen hanteren, wanneer het derogatieverzoek negatief uitvalt en er dus minder mest uitgezet kan worden. Hoe zal de regering met het sturingsinstrument omgaan bij een positieve dan wel negatieve uitkomst, mede in het licht van toekomstige ontwikkelingen?

De leden van de fractie van de LPF merken eveneens op dat de regering twee onzekerheden noemt, te weten de uitkomst van de inbreukprocedure en de uitslag van het derogatieverzoek en de vrees, dat daaruit een landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot zou ontstaan. Kan de regering bevestigen dat diegene, die de mest aanwendt op zijn of haar land, zich moet houden aan de aanwindingsnormen en dat de mestafzetcontracten nu juist bedoeld zijn om ervoor te zorgen, dat er niet meer mest, c.q. mineralen worden aangewend, dan wettelijk mogelijk is? Heeft de nationale overheid, gezien de Nitraatrichtlijn, niet uitsluitend te kijken naar de aanwending van dierlijke meststoffen en niet naar de productie? Het beleid van de regering aangaande mestwetgeving komt bij de leden van de LPF-fractie over alsof de regering niet helemaal weet welke kant zij uit moet en dat die onzekerheid ertoe leidt, dat zij maar een aantal wetten en systemen naast elkaar laat bestaan, zodat zij de handen vrij heeft. De leden van de fractie van de LPF vragen waarom, in aanmerking nemende

dat Nederland moet voldoen aan de Nitraatrichtlijn, het nodig is zowel een stelsel van mestafzetcontracten te hanteren, als een Minassysteem, als de dierrechten?

De leden van de SGP-fractie hebben zich zeer verbaasd over de stelling van de regering dat niet met absolute zekerheid van expiratie per 1 januari 2005 worden uitgegaan. De aan het woord zijnde leden wijzen erop dat deze datum nadrukkelijk en zonder voorbehoud in de wet staat en dat burgers in het land er dan van uit mogen gaan dat de wet gehandhaafd wordt. Onderkent de regering dit?

Gevolgen van het wetsvoorstel voor overheid, bedrijfsleven en milieu

In het hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat er een stevige vermindering van de administratieve lastendruk moet komen en dat de regeldruk moet verminderen, zo merken de leden van de fractie van het CDA op. De uitvoering van de Wet herstructurering veehouderij, waarin de invoering van de dierrechten geregeld is, brengt administratieve lasten met zich mee. In de Memorie van Toelichting wordt daarover mededeling gedaan. Is het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) ook betrokken bij het wetsvoorstel? Zo ja, wat was hun advies in deze? Op welke wijze bemoeilijkt een latere expiratedatum van de dierrechten de verschillende trajecten die lopen voor de zogenaamde knelgevallen? Kunnen de laatste stand van zaken en de resultaten van de hernieuwde knelgevallenaanpak (Motie Koopmans c.s. 25 448 nr. 47) worden medegedeeld? De leden van de CDA-fractie menen dat naast de directe administratieve last er natuurlijk sprake is van een kostprijsverhogend effect door het systeem van dierrechten, omdat deze een vermogenswaarde hebben. Door de verlenging van de duur van het bestaan van de dierrechten zullen bedrijven die willen uitbreiden hogere lasten ondervinden. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of hoe zich dat verhoudt tot de doelstelling van het hoofdlijnenakkoord. Daarnaast speelt bij deze leden de vraag in hoeverre de regering heeft overwogen om de bestaande gebiedsindeling af te schaffen.

De leden van de CDA-fractie veronderstellen dat de nu weer ontstane vermogenswaarde van dierrechten juist weer voor sommige veehouders en hun bankiers een reden kan zijn om voorlopig dieren te blijven houden. In die zin is het van belang om een actueel overzicht te krijgen van de aantallen dieren die mogelijk zijn op grond van bestaande milieuvergunningen, een overzicht van nog bestaande milieuvergunningen van bedrijven die niet meer in bedrijf zijn en aanvragen voor milieuvergunning die nog in procedure zijn. Deze gegevens zijn van belang om een goede inschatting te kunnen maken in de groei of krimp die mogelijkwijs te verwachten is.

In de Memorie van Toelichting wordt ingegaan op de gevolgen voor de houders van dierrechten als gevolg van de verlenging. Er zijn ook dierrechten verleasd. De leden van de fractie van het CDA vragen zich af welke gevolgen het wetsvoorstel heeft voor dit soort overeenkomsten.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering nog eens kan aangeven hoeveel dierrechten er jaarlijks worden verhandeld en welk bedrag daarmee gemoeid is? In de Memorie van Toelichting staat dat het bedrijfsleven een afwachtende houding zal aannemen bij een tegenvallende uitspraak van het Hof van Justitie. De leden van de PvdA zijn het eens met deze analyse, maar vinden dat de overheid in deze kwestie mede debet is aan deze reactie van het bedrijfsleven. Om zich op de toekomst te kunnen richten, zal de sector zo snel mogelijk duidelijkheid moeten krijgen over de ontwikkelingsmogelijkheden.

De leden van de fractie van de VVD zijn ietwat huiverig voor het uitstellen van de datum naar 2007. Het is weer een extra belemmering die wordt toegebracht aan de bedrijfsvoering, zeker omdat het juist de bedoeling was om productierechten en mestafzetcontracten niet te lang naast elkaar te laten lopen. Er bestaat volgens de leden van de fractie van de VVD een kans dat ondernemers hebben gewacht met uitbreiding om het gunstige moment van 1 januari 2005 af te wachten. Men krijgt nu weer te maken met gewijzigde regelgeving, die mogelijk beperkend op de bedrijfsvoering kan werken. Kan de regering een inschatting geven van de kosten waarmee veehouderijbedrijven te maken krijgen? In de Memorie van Toelichting wordt vermeld dat dit lastig is, maar graag zouden de leden van de fractie van de VVD toch een indicatie willen hebben. Naast mest-plaatsingsruimte dient men immers ook extra rechten te kopen in geval van uitbreiding, dit juist in een periode van onzekerheid in de veehouderij, waar schaalvergroting een van de mogelijkheden kan zijn om het hoofd boven water te houden.

De leden van de fractie van de LPF hebben de volgende vragen over de stand van zaken van de uitvoering van de motie Koopmans c.s. (28 448, nr. 47). Hebben de betrokken organisaties de gevraagde gegevens aangeleverd en zo ja, wanneer? Is er overeenstemming met de betrokken organisaties over alle facetten van de afwikkeling? Zo nee, waarover niet? Tenslotte willen deze leden weten op welke termijn de regering de kwestie geheel afgerond denkt te hebben?

De leden van de SGP-fractie onderkennen dat de overheid altijd haar beleid kan wijzigen, maar daarbij is altijd de mogelijkheid geboden om een schadeclaim in te dienen als men schade ondervindt. Deze leden zijn daarom van mening dat de regering de schadeclaims serieus moeten nemen en niet op voorhand moet afwijzen. Daarbij moet het naar het oordeel van de leden van de SGP-fractie gaan om substantiële schade, waarbij de schade duidelijk aantoonbaar is.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de expiratie van de dierrechten naar aanleiding van de recente ontwikkelingen met betrekking tot de derogatie en de eerste uitkomsten van de lopende evaluatie.

Verder vragen de leden van de SGP-fractie op welke termijn de regering besluit tot instandhouding, danwel afschaffing van de dierrechten. Dit in verband met de investeringsinschattingen die boeren moeten maken. De leden van de SGP-fractie vragen tenslotte of de regering wil toezeggen na de aanneming van dit wetsvoorstel niet nóg een keer de expiratie op te schorten? Dit zou voor agrariërs anders een onzekere factor kunnen blijven.

De voorzitter van de commissie,
Atsma

De griffier voor dit verslag,
Van der Sman