

Vergaderjaar 2009–2010

32 469

Wijziging van de Meststoffenwet (herinvoering compartimentering)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

§ 1. Strekking wetsvoorstel

Het wetsvoorstel kent een tweeledig doel.

In de eerste plaats wordt beoogd een verdere toename van de druk op het milieu als gevolg van de toenemende mestproductie in de gebieden waar een mestoverschot bestaat, de concentratiegebieden, te voorkomen.

In de tweede plaats wordt beoogd de fraudedruk, met name in de concentratiegebieden, als gevolg van de hoge kosten die gemoeid zijn met het afzetten van de extra geproduceerde mest buiten het eigen bedrijf, te beheersen.

Op beide doelen zal in de volgende paragraaf verder worden ingegaan.

Om deze doelen te bereiken strekt het wetsvoorstel tot herinvoering van de compartimentering van dierrechten zoals deze tot 1 januari 2008 heeft bestaan. Door de compartimentering wordt voorkomen dat er meer varkens en kippen worden gehouden in de concentratiegebieden op basis van rechten uit andere gebieden. Daartoe worden de volgende verboden opgenomen:

1. een verbod op de overgang van een, voor het houden van varkens en pluimvee noodzakelijk, productierecht van een bedrijf dat geheel of gedeeltelijk is gelegen buiten een concentratiegebied naar een bedrijf dat geheel of gedeeltelijk is gelegen binnen een concentratiegebied;
2. een verbod op de overgang van een productierecht van een bedrijf dat geheel of gedeeltelijk is gelegen in het ene concentratiegebied naar een bedrijf dat geheel of gedeeltelijk is gelegen in het andere concentratiegebied;
3. een verbod op het verplaatsen van een varkens- of pluimveehouderij binnen een bedrijf naar een locatie binnen een concentratiegebied van een locatie buiten een concentratiegebied of in een ander concentratiegebied.

De overgang van een productierecht aan een bedrijf buiten de concentratiegebieden blijft mogelijk. Hierdoor wordt de milieudruk in de concentratiegebieden immers juist verlicht.

Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de wens tot herinvoering van de compartimentering, zoals verwoord in de door de Kamer aangenomen motie van het lid Waalkens c.s. (Kamerstukken II 2009/10, 28 385, nr. 178). Deze wens werd gesteund door een brief van de Adviescommissie landelijk gebied van het Interprovinciaal overleg van 23 april 2010.

§ 2. Achtergronden wetsvoorstel

2.1 Historische context

Vanaf het begin van de mestregelgeving (in 1984) was het verboden mestproductierechten te verplaatsen. Alleen voor gedwongen bedrijfsverplaatsingen (onteigening, ruilverkaveling) gold een uitzondering. Om bedrijfsontwikkeling mogelijk te maken werd dit systeem verlaten en werd per 1 januari 1994 met de Wet verplaatsing mestproductie de vrije verhandelbaarheid van mestproductierechten ingevoerd. Om te voorkomen dat de mestproductie in die regio's die al kampten met een niet-plaatsbaar mestoverschot, verder zou stijgen, bleef verplaatsing van de mestproductierechten naar en tussen die regio's, de concentratiegebieden, verboden. Deze beperking in de mogelijkheden van verplaatsing werd bij nota van wijziging in het wetsvoorstel voor de Wet verplaatsing mestproductie opgenomen (Kamerstukken II 1991/92, 21 114, nr. 5), en vloeide voort uit de Notitie mestbeleid tweede fase (Kamerstukken II 1989/90, 21 502, nr. 3). De concentratiegebieden waren de gebieden waarin de gemiddelde jaarlijkse mestproductie per hectare groter was dan 125 kilogram fosfaat. Zo ontstonden twee concentratiegebieden: Zuid (Noord-Brabant met uitzondering van West-Brabant, en Limburg met uitzondering van Zuid-Limburg) en Oost (grote delen van Gelderland en Overijssel en een klein deel van Utrecht).

Gelijktijdig met de invoering van het gebruiksnormenstelsel in de Meststoffenwet (wet van 15 september 2005 tot wijziging van de Meststoffenwet (invoering gebruiksnormen) (Stb. 481)) werd het stelsel van mestproductierechten vereenvoudigd (wet van 15 september 2005 tot wijziging van de Meststoffenwet en intrekking van de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij (vereenvoudiging productierechten) (Stb. 480)). De bedoeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel voor laatstgenoemde wet was de compartimentering in stand te houden. Het argument voor de beperking van de fraudedruk gold onverkort (Kamerstukken II 2004/05, 30 004, nr. 3, blz. 16). Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer werd door het lid Koopmans c.s. een amendement ingediend dat ertoe strekte het onderscheid tussen concentratiegebieden en het niet-concentratiegebied te laten vervallen (Kamerstukken II 2004/05, 30 004, nr. 9). De indieners waren van mening dat sturing op het punt van uitbreiding of nieuwvestiging via de geëigende ruimtelijke ordeningsinstrumenten zou moeten plaatsvinden.

De regering uitte begrip voor de wensen van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2004/05, 29 930 en 30 004, nr. 35, blz. 49). Zij kwam met een (tweede) nota van wijziging (Kamerstukken II 2004/05, 30 004, nr. 15) waarmee de compartimenteringsregeling in de Meststoffenwet (hierna: de wet) bleef bestaan, maar, gelet op de grote steun voor het amendement Koopmans c.s., gekoppeld werd aan een vervaldatum van 1 januari 2008. Als reden hiervoor werd gewezen op de grote zorg die de provincies die mede uitvoering geven aan de Reconstructiewet concentratiegebieden (reconstructieprovincies) hadden geuit over de consequenties van deze wijziging voor de realisatie van de reconstructieplannen. In die plannen werd de verdeling van productierechten binnen het concentratiegebied

geregeld. Bij het opstellen van deze plannen was geen rekening gehouden met het op korte termijn vervallen van de aan de concentratiegebieden verbonden beperkingen voor de overgang van productierechten. Het vervallen van die beperkingen kon tot gevolg hebben dat de omvang van de veehouderij in de reconstructiegebieden zou toenemen en dat niet de gewenste afname van de milieudruk zou worden bereikt. De opheffing van de compartimentering werd daarom met 2 jaar uitgesteld. Aldus konden vanaf 1 januari 2008 dierrechten vrij verplaatst worden door heel Nederland.

2.2 Nieuwe ontwikkelingen

Sinds het vervallen van de compartimentering is vooral een stroom van varkensrechten naar Noord-Brabant en Limburg op gang gekomen. Hierdoor is de varkensstapel in Noord-Brabant met ongeveer 6% gegroeid en in Limburg met 8%. Ook met betrekking tot pluimvee is een dergelijke stijging te zien, al is deze minder significant. Dit heeft geleid tot een vergroting van de druk op de milieunormen in met name deze gebieden. Als gevolg van de aanscherping van de mestgebruiksnormen gedurende de looptijd van het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn, opgenomen in de Wet van 26 november 2009 tot wijziging van de Meststoffenwet (differentiatie fosfaatgebruiksnorm) (Stb. 551), zal de plaatsingsruimte voor mest verder afnemen. Dat betekent dat – bij het uitblijven van mestverwerking in een substantiële omvang – vanuit de concentratiegebieden een toenemende hoeveelheid mest zal moeten worden getransporteerd naar gebieden waar nog voldoende plaatsingsruimte is. De hoge kosten van dergelijke transporten kunnen de naleving en daarmee de effectiviteit van het gebruiksnormenstelsel ondergraven. Daar komt bij dat de tijdens de behandeling van het amendement Koopmans tot afschaffing van de compartimentering in de Tweede Kamer voorziene ontwikkeling van mestverwerking is achtergebleven bij de verwachtingen. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat de kosten van mestverwerking nog te hoog zijn ten opzichte van die van de afzet van mest. Die afzet vertoont een sterk stijgende tendens.

De Tweede Kamer heeft door aanneming van een motie van het lid Waalkens c.s. (Kamerstukken II 2009/10, 28 385, nr. 178) de regering verzocht de eerder afgeschafte compartimentering opnieuw in te voeren. Als overwegingen werden hierbij vermeld dat het onwenselijk is als een verdere concentratie van varkens plaatsvindt in gebieden die gevoelig zijn voor ammoniak en dat zich na de afschaffing van de compartimentering een netto toename heeft voorgedaan van varkens in Noord-Brabant. Ook heeft de Tweede Kamer een motie van de leden Koopmans en Snijder-Hazelhoff (Kamerstukken II 2009/10, 28 385, nr. 176) aangenomen. In deze motie wordt de regering verzocht bij de uitwerking van de compartimentering met een uitwerking te komen van een prikkel voor mestbe- en verwerking, onder andere met afzet buiten de Nederlandse landbouw. Over deze uitwerking zal de regering zich nog nader beraden.

Ook vanuit de provincies kwam, door middel van een brief van 23 april 2010 van de Adviescommissie landelijk gebied van het Interprovinciaal overleg, de mededeling dat er een groot draagvlak is voor de herinvoering van de compartimentering met hantering van de oude grenzen, zoals die waren voor de afschaffing op 1 januari 2008.

2.3 Herinvoering compartimentering

Gelet op de in de vorige paragraaf genoemde argumenten en gezien de opstelling van zowel de Tweede Kamer als de provincies, ligt herinvoering van de tot 1 januari 2008 bestaande compartimentering in de rede.

§ 3. Voorziening in verband met voorkomen anticipatiegedrag

De regering is van oordeel dat voorkomen moet worden dat de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van de beoogde wetswijziging door bedrijven in de concentratiegebieden wordt benut, om (op grote schaal) productierechten afkomstig van bedrijven buiten de concentratiegebieden te verwerven. Hierdoor zou het met de voorgenomen wetswijziging beoogde effect – het voorkomen van een te sterke concentratie van intensieve veehouderijen – op voorhand teniet worden gedaan. Om dergelijk anticiperend gedrag te voorkomen, wordt een specifieke voorziening opgenomen in het door artikel I, onderdeel D, in te voeren artikel 74. Met dit artikel 74 wordt geregeld dat de mogelijkheid van benutting van het varkens- of pluimveerecht door een bedrijf gelegen in een concentratiegebied wordt beperkt voor zover (een deel van) dat varkens- of pluimveerecht is overgegaan van een bedrijf buiten dat gebied tussen het moment waarop het voornemen voor dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer bekend is gemaakt (Kamerstukken II 2009/10, 28 385, nr. 180) en een persbericht hierover is uitgebracht (23 april 2010), en het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet. Daarnaast zal het nieuwe artikel 74 regelen dat het verboden is een varkens- of pluimveehouderij uit te oefenen indien deze na 22 april 2010 binnen een bedrijf is verplaatst naar een locatie binnen een concentratiegebied vanuit een locatie buiten dat gebied.

Hiermee wordt een vorm van terugwerkende kracht geïntroduceerd. Deze terugwerkende kracht past binnen de kaders die hiervoor zijn gesteld in aanwijzing 167 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Volgens het derde lid van deze aanwijzing wordt aan belastende regelingen, waarvan in het onderhavige geval sprake is, behoudens in uitzonderlijke gevallen, geen terugwerkende kracht toegekend. In de toelichting bij deze aanwijzing wordt terugwerkende kracht bij belastende regelingen in beginsel een aantasting van de rechtszekerheid van de burger betekent. Als reden om toch terugwerkende kracht toe te kennen wordt genoemd de noodzaak tot het plotseling laten gelden van een nieuwe regeling om te voorkomen dat burgers maatregelen treffen waardoor de regeling haar beoogde effect ontbeert of zelfs een tegenovergesteld effect sorteert. Verder wordt verwezen naar de beleidslijn bij het toekennen van terugwerkende kracht aan belastende fiscale maatregelen (Kamerstukken II 1996/97, 25 212, nrs. 1, 2 en 3), die volgens de toelichting op aanwijzing 167 ook kan worden toegepast buiten het terrein van de fiscale regelgeving. In die beleidslijn wordt dezelfde reden genoemd als het zogenaamde aankondigingseffect (Kamerstukken II 1996/97, 25 212, nr. 1, blz. 3). Daarbij wordt ook verwezen naar de adviezen van de Raad van State bij diverse fiscale regelingen met terugwerkende kracht, met name Kamerstukken II 1994/95, 24 172, A, punt 2. Ook in het onderhavige geval is van een dergelijke terugwerkende kracht in verband met een aankondigingseffect sprake.

§ 4. Bedrijfseffecten, milieueffecten en administratieve lasten

4.1 Bedrijfseffecten

In algemene zin kan worden aangegeven dat dit wetsvoorstel beoogt een rem op de groei van productierechten in de concentratiegebieden te zetten. Dit betekent dat er geen sprake zal zijn van een grote breuk met de huidige praktijken: de in de concentratiegebieden aanwezige productierechten blijven bestaan, de productie van mest neemt daardoor niet direct af en ook de afzet van mest buiten de eigen regio zal nodig blijven. De bedrijfseffecten blijven daarom ook beperkt tot het feit dat bij uitbreidingsplannen geen gebruik gemaakt kan worden van productierechten van

buiten het gebied; uitbreiden blijft mogelijk als men dat maar met rechten vanuit het eigen gebied doet.

In de concentratiegebieden zijn ongeveer 4000 varkens- en pluimveebedrijven gevestigd. De bedrijfseffecten voor deze bedrijven zullen met name betrekking hebben op de prijzen die voor productierechten gelden. Doordat het in de concentratiegebieden onmogelijk wordt om productierechten van buiten de gebieden of vanuit een ander concentratiegebied te verwerven, worden de rechten in die gebieden schaarser en daarmee duurder. Daar staat tegenover dat de stijging van de kosten voor afzet van (steeds meer) mest wordt geremd, doordat de mestproductie in totaliteit binnen de concentratiegebieden wordt geremd. Hoe groot deze effecten zullen zijn is moeilijk in beeld te brengen. De effecten zijn sterk afhankelijk van de bedrijfsontwikkelingen binnen de concentratiegebieden. Zo kan de wetswijziging ertoe leiden dat een bedrijf binnen een concentratiegebied stopt, zijn (dure) productierechten binnen dat gebied verkoopt en elders in het land goedkopere productierechten aanschaft om opnieuw te beginnen. Als dit op grote schaal zou gebeuren, betekent dit dat de productierechten in de concentratiegebieden minder schaars en dus goedkoper worden. Omdat de compartimentering in 1994 tegelijk met de verhandelbaarheid van productierechten werd ingevoerd, is er geen ervaring met de invoering van compartimentering binnen een bestaand stelsel van vrij verhandelbare rechten. Enige indicatie van de prijsverschillen kan worden ontleend aan de prijzen zoals deze voor de opheffing van de compartimentering golden. In 2004 werd in het zuidelijk concentratiegebied € 5,50 per pluimvee-eenheid betaald. In het oostelijk concentratiegebied was dit € 5,25 en in overig Nederland € 4,50. De gemiddelde prijs voor een pluimvee-eenheid was het afgelopen jaar (april 2009–april 2010) tussen de € 12,00 en € 12,50. In het zuidelijk concentratiegebied lag de prijs per varkens-eenheid in 2004 op € 185,-. In het Oostelijk concentratiegebied was dit € 120,- en in overig Nederland € 125,-. De gemiddelde prijs voor een varkens-eenheid was het afgelopen jaar (april 2009–april 2010) tussen de € 180,- en € 190,-.

Buiten de concentratiegebieden zullen de prijzen voor productierechten naar verwachting dalen. Ook hiervoor geldt dat er geen betrouwbare cijfers te geven zijn over de bedrijfseffecten.

4.2 Milieueffecten

Zoals in de paragrafen 1 en 2 reeds is beschreven, zal het wetsvoorstel positieve effecten voor het milieu opleveren. De toename van de milieudruk in de concentratiegebieden wordt gestopt. Mogelijk vindt er een beperking van de milieudruk in die gebieden plaats indien productierechten worden verkocht aan bedrijven buiten de concentratiegebieden.

4.3 Administratieve lasten

Met dit wetsvoorstel worden geen nieuwe administratieve lasten ingevoerd.

§ 5. Uitvoering en handhaving

Herinvoering leidt tot een beperkte toename van de uitvoeringslasten voor de overheid omdat de Dienst Regelingen van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bij de registratie van transacties moet controleren uit welk gebied de productierechten komen. Het compartimenteringsregister is door de Dienst Regelingen altijd actueel gehouden, omdat deze ook nooit geschrapt is. Herinvoering zal leiden tot veel minder transacties. Hierdoor worden uitvoeringslasten bespaard.

Zoals reeds in de paragrafen 1 en 2 is aangegeven, zal dit wetsvoorstel naar verwachting een positief effect op de handhaafbaarheid voor het stelsel van gebruiksnormen van de wet hebben, doordat de fraudedruk niet verder zal toenemen. De extra geproduceerde mest zou anders in steeds grotere hoeveelheden (ver) buiten die regio's afgezet moeten worden, met steeds hogere kosten van dergelijke transporten van dien. Om deze kosten uit te sparen zou het steeds aantrekkelijker worden om de mest (illegaal) in de buurt af te zetten.

De herinvoering betekent uiteraard ook dat de bepalingen van artikel 26 die nu herleven, gehandhaafd moeten worden. Gezien het feit dat de bepalingen tot twee jaar geleden hebben gegolden, zal dit naar verwachting niet veel extra capaciteit vergen.

ARTIKELEN

Artikel I, onderdeel A

Voorgesteld wordt in het eerste, tweede en zesde lid van artikel 26 wordt de vervaldatum van de desbetreffende regeling voor de overgang van een productierecht naar een concentratiegebied respectievelijk van de verplaatsing van een varkens- of pluimveehouderij naar een locatie in een concentratiegebied, van 1 januari 2008 te schrappen. Dit betekent dat de compartimentering met ingang van de inwerkingtredingsdatum van deze wetswijziging opnieuw wordt ingevoerd. Wel dient daarbij gewezen te worden op de vervaldatum die voor heel hoofdstuk V (Productiebegrenzing varkens- en pluimveehouderij) van de wet geldt krachtens artikel 77: met ingang van 1 januari 2015 vervalt dit hoofdstuk en dus ook de regeling van de compartimentering. De regering laat onderzoeken of het hierna nodig is om alternatieve instrumenten in te zetten om de totale mestproductie te sturen om daarmee te waarborgen dat de veehouderijsector binnen de milieugebruiksruimte produceert.

Op de redenen voor de herinvoering van de compartimentering is hiervoor in de paragrafen 1 en 2 ingegaan.

Artikel I, onderdeel B

In verband met het opnemen van de overgangsbepalingen in de artikelen 74 en 75 wordt voorgesteld het opschrift van het slothoofdstuk van de wet aan te passen.

Artikel I, onderdeel C

In de in dit onderdeel voorgestelde artikelen 74 en 75 wordt beoogd het overgangsrecht op te nemen met betrekking tot de overgang van productierechten tussen het tijdstip van de aankondiging van deze wetswijziging en de inwerkingtreding ervan. De toelichting hierop is in paragraaf 3 van deze memorie van toelichting opgenomen.

Artikel II

Beoogd wordt deze wetswijziging in werking te laten treden met ingang van 1 januari 2011. De reden hiervoor is dat op deze manier wordt aangesloten bij artikel 28, derde lid. Daarin wordt de mogelijkheid geboden om de benutting van de rechten die worden overgedragen gedurende het jaar dat de overdracht plaatsvindt, onderling te regelen. Door nu van 1 januari 2011 uit te gaan, kan van deze mogelijkheid gebruik gemaakt blijven worden voor contracten die gedurende 2010 zijn of nog worden gesloten. Ook bij het overgangsrecht in artikel 74 wordt immers uitgegaan van de feitelijke benutting van de productierechten. Dit

betekent dat het mogelijk blijft voor bedrijven die zijn gelegen in een concentratiegebied om rechten die ze na 22 april 2010 aankopen en nog in 2010 van de hand doen, te blijven benutten tot 1 januari 2011, conform artikel 28, derde lid.

Tevens wordt met de inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2011 aangesloten bij het kabinetsstandpunt over vaste verandermoment, zoals verwoord in de brief van 3 november 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 29 515, nr. 270).

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg