

Vergaderjaar 2010–2011

32 469

**Wijziging van de Meststoffenwet (herinvoering compartimentering)**

Nr. 7

**NADER VERSLAG**

vastgesteld 19 januari 2011

De vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek, brengt als volgt nader verslag uit van haar bevindingen omtrent dit wetsvoorstel. Onder het voorbehoud dat de regering de in dit nader verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende beantwoordt, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

**Inhoudsopgave**

	<b>blz.</b>
Inbreng leden van de VVD-fractie	1
Inbreng leden van de CDA-fractie	2

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Dijkma, S.A.M. (PvdA), Snijder-Hazelhoff, J.F. (VVD), Verburg, G. (CDA), Koopmans, G.P.J. (CDA), Ham, B. van der (D66), voorzitter, Smeets, P.E. (PvdA), Samsom, D.M. (PvdA), Jansen, P.F.C. (SP), ondervoorzitter, Jacobi, L. (PvdA), Koppejan, A.J. (CDA), Graus, D.J.G. (PVV), Thieme, M.L. (PvdD), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Wiegman-van Meppelen Scheppink, E.E. (CU), Tongeren, L. van (GL), Ziengs, E. (VVD), Braakhuis, B.A.M. (GL), Gerbrands, K. (PVV), Ladders, W.J.H. (VVD), Vliet, R.A. van (PVV), Dijkgraaf, E. (SGP), Schaart, A.H.M. (VVD) en Verhoeven, K. (D66).

Plv. leden: Jadnanansing, T.M. (PvdA), Elias, T.M.Ch. (VVD), Ormel, H.J. (CDA), Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Koolmees, W. (D66), Dijkers, S.W. (PvdA), Klijnsma, J. (PvdA), Irrgang, E. (SP), Groot, V.A. (PvdA), Werf, M.C.I. van der (CDA), Dijk, A.P.C. van (PVV), Ouwehand, E. (PvdD), Gerven, H.P.J. van (SP), Ortega-Martijn, C.A. (CU), Gent, W. van (GL), Leegte, R.W. (VVD), Grashoff, H.J. (GL), Mos, R. de (PVV), Taverne, J. (VVD), Bommel, J.J.G. van (PVV), Staaij, C.G. van der (SGP), Houwers, J. (VVD) en Veldhoven S. van (D66).

**Inbreng leden van de VVD-fractie**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de nota naar aanleiding van het verslag voor de Wijziging van de Meststoffenwet. Naar aanleiding van dit verslag willen de leden van de VVD-fractie nog een aantal vragen stellen.

De leden van de VVD-fractie signaleren dat er in het concentratiegebied Zuid veel niet benutte productierechten zijn en de prijs daarvoor veel lager is dan voor de productierechten in Oost en Overig, waar schaarste is. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bereid is meer mogelijkheden te creëren om productierechten van Zuid naar Oost en Overig eenvoudiger te maken?

De leden van de VVD-fractie zien dat het eventueel zelfs tijdelijk overhevelen van productierechten van Zuid naar Oost en Overig met heel veel administratieve handelingen gepaard gaat. De leden vragen dan ook of dit niet op een veel eenvoudiger wijze zou kunnen (zie bijvoorbeeld de leaseconstructies bij de zuivelquota). Verder vragen de leden van de fractie van de VVD zich af of ook niet mogelijk

gemaakt zou kunnen worden dat de verhuur/lease van productierechten binnen een compartiment mogelijk is.

### **Inbreng leden van de CDA-fractie**

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding verslag en hebben behoefte aan een nadere toelichting op enkele punten.

De leden van de CDA-fractie zijn niet tegen compartimentering, maar willen nog wel een nadere onderbouwing om de «oude» compartimentering op deze wijze opnieuw in te voeren. De leden van de CDA-fractie kunnen volgen dat de regering hecht aan het benadrukken dat met dit wetsvoorstel de door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Waalkens c.s. (Kamerstuk 28 385, nr. 178) wordt uitgevoerd. In deze motie is de regering verzocht de eerder afgeschafte compartimentering van dierrechten opnieuw in te voeren. Met de invoering van een andere vorm van compartimentering zou tegen de wens van de Kamer, zoals verwoord in de motie, worden ingegaan. Echter kan de regering wel een afweging maken of hetgeen de Kamer voorstelt realistisch is dan wel de onderliggende wens van zowel Kamer als IPO inwilligt. De leden van de CDA-fractie blijven van mening dat het voorstel om de «oude» compartimentering op deze wijze opnieuw in te voeren de huidige maatschappelijke discussie, met name als gaat om de megastallen, tegemoet komt maar feitelijk niets oplost. Kan de regering deze stelling onderschrijven?

De leden van de CDA-fractie vragen nogmaals om een nadere uiteenzetting van de verschillende mogelijke compartimentenmodellen met betrekking tot de verdeling van dierrechten. De leden van de CDA-fractie zien graag dat daarbij een aantal zaken wordt uitgewerkt, zoals de (on)mogelijkheid tot het stellen van verschillende eisen per compartiment aan de vestiging van veehouderijen, voor het Rijk alsmede voor de Provincie. Kunnen bijvoorbeeld duurzaamheids- en/of milieueisen (luchtwas, mestbe- en verwerking e.d.) worden gesteld en zo ja, op welke wijze zou dat kunnen? Verder willen de leden van de CDA-fractie dat bij deze uiteenzetting per compartimentenmodel de volgende effecten in beeld worden gebracht: het effect op de aantallen dieren/dierrechten en op de verdeling daarvan, op het milieu, op de landschappelijke waarde, op de (volks)gezondheid, op het welzijn van dieren, op de leefbaarheid en ten slotte op de economische activiteit. Daarnaast zien de leden van de CDA-fractie graag dat er geïnvesteerd wordt in duurzaamheid. Een dergelijke investering is lonend voor bedrijf, sector, milieu en maatschappij. Investeren in rechten draagt niet bij aan verdere verduurzaming van de veehouderij, maar zorgt slechts voor het wegvloeiën van geld bij bedrijven die zich willen ontwikkelen.

De leden van de CDA-fractie hebben nog enkele vragen met betrekking tot de compartimentverdeling. Een eerste alternatief zoals door het Kamerlid Koopmans is voorgesteld, is de «Oost-West-variant» (Kamerstuk 28 385, nr. 181, blz. 7–8). Het compartiment Oost bestaat uit Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Gelderland en Limburg. Het compartiment West bestaat uit de overige provincies. Waarom is het aangedragen alternatief vanuit de strekking van de Meststoffenwet minder goed te onderbouwen? Graag een reactie. En dient de onderbouwing niet in den brede plaats te vinden bijvoorbeeld ook de opbouw van de sector zoals bij de pluimveehouderij (deze heeft zijn schakels dusdanig opgebouwd dat enige concentratie gewenst is).

De leden van de CDA-fractie vragen een nadere onderbouwing van het door de regering geconstateerde nadeel dat de alternatieve variant een

onevenwichtige verdeling zou opleveren met betrekking tot de prijs die in de twee compartimenten betaald zou moeten worden voor productierechten. Zij vragen eveneens een nadere onderbouwing van de stelling dat de prijzen voor productierechten in het Oostelijk compartiment sterk zouden dalen omdat er veel meer rechten zijn in vergelijking met het westelijke compartiment en er relatief meer stoppende bedrijven zijn. Vervolgens vragen de leden van de CDA-fractie een soortgelijke beoordeling van de regering op de nu voorliggende compartimentenindeling. Prijs effecten ontstaan daar immers ook en de leden van de CDA-fractie vragen zich of bij de herinvoering niet juist meer boeren gaan stoppen dan het voorgestelde alternatief. Graag een reactie. Een optelsom leert dat de indeling zoals voorgesteld, Oost en West, nagenoeg een evenwicht ontstaat in de varkensrechten, in tegenstelling tot wat de regering betoogt. Met betrekking tot pluimveerechten ligt dat iets anders gezien de andere ketenopbouw zoals eerder genoemd. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de compartimentsindeling die de regering beoogt, tot een onevenwichtige verdeling van zowel dierrechten als fosfaat leidt alsmede de daaruit afgeleide milieudruk. De leden van de CDA-fractie zien graag een overzicht van de aantallen dierrechten en fosfaat per compartimentsindeling zoals nu voorligt, en een overzicht van deze aantallen voor de alternatieve variant en voor de provincievariant tegemoet.

Vervolgens merken de leden van de CDA-fractie op dat wat gesteld wordt bij de provincievariant, in strijd is met hetgeen gesteld wordt bij de alternatieve variant. Bij de alternatieve variant wordt gesteld dat productierechten vanuit gebieden met een lage mestdruk naar gebieden met een hoge mestdruk een effectieve naleving van de gebruiksnormen in die gebieden bemoeilijkt. Bij de provincievariant wordt gesteld dat het grote nadeel is dat de uitstroom van rechten uit gebieden met hoge mestdruk naar delen van het land waar voldoende gebruikruimte is, is uitgesloten. Kortom, er speelt wel degelijk een verdelingsvraagstuk. En indien de (on)mogelijkheid tot het stellen van verschillende eisen per compartiment aan de vestiging van veehouderijen in beeld gebracht is, zouden per compartiment wel eisen gesteld kunnen worden om de negatieve effecten tegen te gaan. Graag een nadere uitleg over de voor- en nadelen van de verschillende varianten ten opzichte van de milieudruk, mestdruk en de dierrechten.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat niet het huidige stelsel van productierechten en de melkquotering in sterke mate de maximale productie aan dierlijke mest begrenst, maar zoals de regering eerder al op een vraag van de leden van de VVD-fractie heeft geantwoord, de Nitraatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water en andere vingerende milieuregeling. Kan de regering deze stelling onderschrijven? Waarop is de stelling dat zonder een stelsel van productierechten en de melkquotering een mogelijke toename van de veestapel de milieudruk en daardoor de kosten van ondernemers voor milieumaatregelen om de milieudruk binnen bepaalde grenzen te houden toenemen, gebaseerd? Graag een nadere onderbouwing.

Het voorkomen van een verdere toename van de milieudruk door mestproductie is voor de regering een hard gegeven. Doordat de productierechten in de concentratiegebieden niet kunnen toenemen, kan de mestproductie ook niet verder toenemen en wordt er dus een einde gemaakt aan de groei van de milieudruk in die gebieden. Maar, zo stellen de leden van de CDA fractie, ook een einde aan de mogelijkheid om de milieudruk evenredig te verdelen over het gehele Nederlandse gebied. Kan de regering deze stelling onderschrijven?

Graag een nadere onderbouwing op welke wijze de herinvoering van de «oude» compartimentering bijdraagt aan de verlaging van de milieudruk en de realisatie van de Europese verplichtingen met betrekking tot onder andere nitraat, fosfaat, ammoniak, broeikasgassen, fijnstof alsook biodiversiteit.

De leden van de CDA-fractie zijn ingenomen met het onderschrijven door de regering van opvatting van de CDA-fractie inzake het belang van het sluiten van kringlopen. Echter kunnen de leden van de CDA-fractie niet de stelling volgen dat dit wetsvoorstel voorkomt dat de omvang van de veehouderij in de concentratiegebieden verder uit de pas gaat lopen met de plaatsingsruimte van nutriënten uit mest in die gebieden. Graag een nadere toelichting.

De regering stelt dat dit wetsvoorstel zich niet direct leent voor het gevolg geven aan andere voorstellen van de Technische Commissie Bodem (TCB) in het «Advies sluiten nutriëntenkringlopen». Kan de regering aangeven hoe zij wel de voorstellen een gevolg geeft? Evenals een reactie hoe de regering omgaat met het LTO-plan en het tienpuntenplan van de coalitiepartners?

De leden van de CDA-fractie ondersteunen de stelling van de regering dat het lopende mestbeleid – beschreven in het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn – bijdraagt aan het sluiten van kringlopen: door de gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat meer in lijn te brengen met wat milieukundig verantwoord is, worden de verliezen naar het milieu van stikstof en fosfaat teruggedrongen. Consequenties zijn onder andere dat in en buiten Nederland kunstmest wordt vervangen door uit Nederland afkomstige dierlijke mest. Dit betekent dat dierlijke mest nuttig wordt gebruikt en er minder fosfaaterts en fossiele brandstof nodig is voor de productie van kunstmest. Echter vragen de leden van de CDA-fractie zich wel af op welke wijze het dierrechtenstelsel, de melkquota en de herinvoering van de compartimentering bijdragen aan het sluiten van mineralenkringlopen. Als ook in hoeverre deze instrumenten landelijke respectievelijk regionale mestoverschotten beperken. Immers we kennen al veel langer een dierrechtensysteem maar overschrijden toch het mestproductieplafond van 2002.

Het gaat, naar mening van de leden van de CDA-fractie, toch om het verlagen van milieudruk. Dan moet er toch juist worden geïnvesteerd worden in de beperking van de milieudruk in plaats van dure rechten? Zijn methoden om de mestproductie, met de daarin zittende stikstof en fosfaat, te beperken zoals voorgesteld door LTO Nevedi dan niet veel effectiever?

Te meer omdat het gebruiksnormenstelsel, gericht op het verlagen van milieudruk, wel zijn werking laat zien. Want hoewel de mestproductieplafond wordt overschreden is de situatie in 2008 aanzienlijk anders dan in 2002. De afzet van mest buiten de Nederlandse landbouw door export en mestverwerking is in de periode 2002–2008 gegroeid. Het gebruik van kunstmest is in diezelfde periode gedaald. Hierdoor zijn de bodemoverschotten van stikstof en fosfaat de afgelopen jaren gedaald. De milieubelasting met stikstof en fosfaat uit de landbouw is per saldo afgenomen en ligt onder het niveau van 2002. Graag een reactie.

De leden van de CDA-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat het Capgemini rapport «veehouderij binnen de milieugebruiksruimte» als basis is gebruikt bij de beantwoording vandaar enkele opmerkingen en vragen op dit punt. Het rapport constateert dat bij het vigerend milieubeleid zonder dierrechten en melkquota, de veestapel kan groeien indien er voldoende stikstof en fosfaat uit de landbouw wordt gehaald door mestverwerking, -export en -verbranding en/of de mestacceptatie in de

akkerbouw wordt verhoogd. De hoeveelheid stikstof en fosfaat die als mest aan de bodem worden toegediend en de hieraan gerelateerde emissies zullen dan niet toenemen (dit is geen probleem). De gasvormige emissies afkomstig uit stallen en mestopslagen, zoals ammoniak, en de directe emissies uit dieren, zoals methaan, kunnen dan wel toenemen. Vervolgens wordt door Capgemini geconcludeerd dat het vigerend milieubeleid dus niet in staat is om een (verdere) overschrijding van de milieugebruiksruimte van de veehouderij te voorkomen na het wegvallen van dierrechten en melkquotum in 2015. De leden van de CDA-fractie hebben bij nadere bestudering van het rapport geleerd dat volledig wordt voorbijgegaan aan: reducerende technieken voor melkveehouderij, verplichting hiervan middels het Besluit huisvesting in 2013 (Actieplan ammoniak van VROM), de uitwerking van de noodzaak tot reductie vanwege Natura 2000 en Programmatie Aanpak Stikstof (PAS) en wellicht nog wel meer. En omdat de studie van Capgemini als hulpmiddel dient voor een breed debat over een milieuverantwoorde productie door de veehouderij en mogelijke sturingsinstrumenten om binnen de milieugebruiksruimte te produceren, graag reactie op dit punt. Als klopt dat niet alles is meegenomen dan geeft het rapport een verkeerde voorstelling van zaken.

Resumerend zegt, naar mening van de leden van de CDA-fractie, het rapport van Capgemini dat het vigerende milieubeleid, gebruiksnormenstelsel (inclusief eisen van de derogatiebeschikking Nitraatrichtlijn) in meest ideale zin wel werkt. Kan de regering deze stelling onderschrijven? Zo niet, dan graag een nadere toelichting. Kan de regering ingaan op het eerder verschenen LEI rapport «Gevolgen van het afschaffen van dierrechten» en de Schoon&Zuinig analyse 2020?

Terugwerkende kracht kan, in beginsel, een aantasting van de rechtszekerheid vormen. In de staatsrechtelijke praktijk vormt de noodzaak om te voorkomen dat burgers maatregelen treffen, waardoor een voorgestelde regeling haar beoogde effect ontbeert of zelfs een tegenovergesteld effect sorteert, een belangrijke reden om een voorgestelde regeling door gebruikmaking van terugwerkende kracht plotseling te laten gelden. Dit volgt uit de Aanwijzingen voor de Regelgeving (Aanwijzing 167). Het Europees Hof van Justitie bevestigt dit in een belastingzaak (C376-02) als volgt: «Ofschoon het rechtszekerheidsbeginsel zich er in het algemeen tegen verzet dat een gemeenschapsbesluit reeds vóór de publicatie ervan van kracht is, kan hiervan bij wijze van uitzondering worden afgeweken indien dit voor een doel van algemeen belang noodzakelijk is en het rechtmatige vertrouwen van de betrokkenen naar behoren in acht wordt genomen.» De leden van de CDA-fractie vragen zich af of in dit geval hiervan sprake is graag een nadere toelichting. Verder merken de leden van de CDA-fractie op dat de Eerste Kamer al vele keren in het verleden heeft betoogd dat een terugwerkende kracht van wetsvoorstellen na aanneming door het parlement in strijd is met de fundamentele van de rechtstaat. Waarom is dan toch hiervoor gekozen? En is de regering bereid om deze met de nota van wijziging te herzien?

De voorzitter van de commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,  
Van der Ham

De griffier van de commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,  
Peen