

Vergaderjaar 2010–2011

32 469

Wijziging van de Meststoffenwet (herinvoering compartimentering)

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 1 april 2011

De vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft op 19 januari 2011 een nader verslag van haar bevindingen over het wetsvoorstel uitgebracht, waarbij de commissie heeft opgemerkt de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid te achten bij een afdoende beantwoording van de vragen door de regering.

De leden van de fracties van de VVD en het CDA hebben vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over dit wetsvoorstel. De regering houdt bij de beantwoording de volgorde van het verslag aan.

Inbreng leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bereid is meer mogelijkheden te creëren om de overdracht van productierechten van Zuid naar Oost en Overig eenvoudiger te maken. De leden vragen verder of het eventueel tijdelijk overhevelen van productierechten van Zuid naar Oost en Overig niet op een veel eenvoudiger wijze zou kunnen. Ten slotte vragen zij zich af of verhuur/lease binnen een compartiment niet mogelijk gemaakt zou kunnen worden.

De overdracht van productierechten uit een concentratiegebied naar een bedrijf buiten de concentratiegebieden (dus van Zuid naar Overig of van Oost naar Overig) blijft mogelijk. Dat geldt voor de huidige situatie en voor de situatie na de inwerkingtreding van de wet. Voor een dergelijke overdracht bestaan dus geen belemmeringen. De overdracht van rechten tussen concentratiegebieden (dus van Zuid naar Oost of andersom) wordt wel verboden. Dat houdt verband met het feit dat op die manier toch een toename van productierechten in één van de concentratiegebieden zou kunnen ontstaan, terwijl de door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Waalkens c.s. (Kamerstukken II 2009/10, 28 385, nr. 178) (hierna: de motie) en het wetsvoorstel juist tot doel hebben een verdere toename en daarmee een verhoging van de milieu- en fraudedruk te voorkomen.

Een *tijdelijke* overheveling van productierechten van Zuid naar Oost en Overig, zoals door de leden van de VVD-fractie aan de orde wordt gesteld, veronderstelt dat er uiteindelijk weer een overdracht van rechten naar concentratiegebied Zuid plaatsvindt. Een dergelijke overdracht is onwenselijk gelet op de strekking van de motie en het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel staat een dergelijke overdracht dan ook niet toe, in tegenstelling tot hetgeen de leden van de VVD-fractie veronderstellen door te spreken over het «eenvoudiger» maken van dit soort tijdelijke overhevelingen.

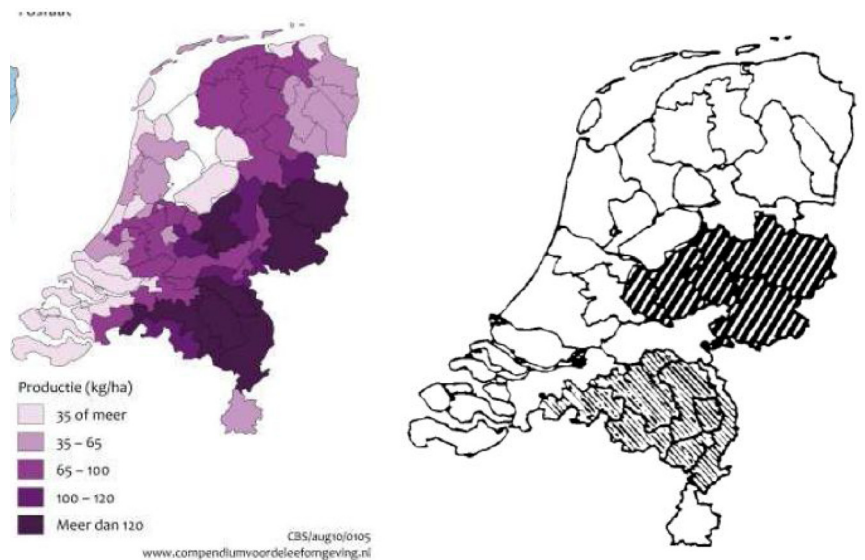
Overdrachten *binnen* een concentratiegebied ten slotte blijven nu en in de toekomst mogelijk, of het daarbij nu gaat om daadwerkelijke overdrachten of verhuur/lease, waar de leden van de VVD-fractie op doelen. Het verbod ziet alleen op overdrachten *naar* een concentratiegebied.

Inbreng leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering een afweging kan maken of hetgeen de Kamer voorstelt als vorm van compartimentering realistisch is dan wel de onderliggende wens van zowel de Kamer als het Interprovinciaal overleg (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 het gaat om de megastallen, tegemoet komt maar feitelijk niet oplost. Kan de regering deze stelling onderschrijven.

De regering wijst er nogmaals op dat met dit wetsvoorstel de motie wordt uitgevoerd, waarin de regering is verzocht *de eerder afgeschafte* compartimentering van dierrechten opnieuw in te voeren. Zoals ook reeds aangegeven, werd de wens van de Kamer gesteund door een brief van de Adviescommissie landelijk gebied van het IPO van 23 april 2010, waarin werd aangegeven «dat er onder provincies 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.» Het is primair aan de Kamer om te beoordelen of met het wetsvoorstel «de onderliggende wens» van de Kamer en het IPO tegemoet wordt gekomen.

Op de vraag of de herinvoering van deze vorm van compartimentering realistisch is, kan de regering bevestigend antwoorden. Als we uitgaan van het doel van de motie en het wetsvoorstel (het voorkomen van een verdere toename van de milieudruk als gevolg van de toenemende mestproductie in de gebieden waar een mestoverschot bestaat), is de voorgestelde vorm van compartimentering nog steeds de beste optie: de voorgestelde concentratiegebieden zijn nog steeds in grote lijnen de gebieden met de grootste mestproductie. Dit blijkt uit onderstaande kaarten, met op de linker kaart de mestproductie (in kilogram fosfaat per hectare) per landbouwgebied in 2009 en op de rechter de twee concentratiegebieden:



De linker kaart laat zien dat de fosfaatproductie per hectare in de concentratiegebieden veelal hoger is dan er fosfaat per hectare gebruikt mag worden volgens de geldende fosfaatgebruiksnormen.

Gelet op het voorgaande is de regering van mening dat herinvoering van de «oude» compartimentering het geëigende middel is om een groei van het aantal dieren en van de milieudruk tegen te gaan in juist die gebieden waar de druk op het milieu door dierlijke productie al hoog is. Daarmee wordt een belangrijke randvoorwaarde vervuld om in die gebieden een verdere verbetering van het milieu te realiseren en fraudedruk niet te laten oplopen. Het beleidsinstrument compartimentering is daarmee een belangrijke voorwaarde voor andere beleidsinstrumenten om in die gebieden effectief te kunnen zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen nogmaals of de regering een nadere uiteenzetting kan geven van de verschillende mogelijke compartimentenmodellen met betrekking tot de verdeling van dierrechten.

Zoals de regering in de nota naar aanleiding van het verslag en in reactie op de vorige vraag heeft aangegeven, is er volgens haar geen ruimte voor andere vormen van compartimentering, gelet op de uitdrukkelijke wens van de Kamer. Zoals ook in reactie op de vorige vraag is aangegeven, ligt de voorgestelde vorm van compartimentering ook in de rede, gezien de mestproductiecijfers over 2009 en de doelstelling van de compartimentering. Het gaat erom dat de aan te wijzen concentratiegebieden ook daadwerkelijk de gebieden zijn waar sprake is van een concentratie van mestproductie. Dat is met de voorgestelde indeling wel en met elke andere indeling minder het geval. Een andere vorm van compartimentering sluit dus hoe dan ook minder goed aan bij de doelstelling van de motie en het wetsvoorstel. Nader onderzoek naar de door de leden van de CDA-fractie bedoelde effecten per variant zal, naar de verwachting van de regering, geen gegevens opleveren die tot andere conclusies leiden. Daarnaast zou het goed in beeld brengen hiervan de nodige tijd vragen en daarmee tot vertraging van het wetsvoorstel leiden. Een onderzoek naar alternatieven is ook onwenselijk vanwege de rechtsonzekerheid die dat voor ondernemers brengt. Zij houden er sinds de aankondiging van het wetsvoorstel rekening mee dat de compartimentering in de oude vorm opnieuw wordt ingevoerd en stemmen hun bedrijfsvoering daarop af.

Hierbij wijst de regering er tevens op dat , om zogenoemde aankondigingseffecten («nog snel productierechten aankopen voor het niet meer kan») te voorkomen, in het wetsvoorstel een voorziening is opgenomen dat een bedrijf in een concentratiegebied vanaf de datum van inwerking-treding van de wet geen productierechten mag benutten die het vanaf het moment van aankondiging van het wetsvoorstel heeft verworven van buiten het concentratiegebied. Bij die aankondiging is aangegeven dat het wetsvoorstel zou uitgaan van de oude compartimenten, zoals dus ook in de motie aangegeven. Dit betekent dat het alsnog invoeren van een andere vorm van compartimentering tot grote complicaties leidt. Een ondernemer in een concentratiegebied, die met het oog op de genoemde voorziening geen productierechten aanschaft of heeft aangeschaft van een bedrijf buiten de concentratiegebieden, zou deze rechten wellicht wel hebben kunnen aanschaffen als wordt gekozen voor een andere indeling van compartimenten. Hij zou daardoor achteraf onterecht hebben geanticipeerd op een beperking in zijn uitbreidingsmogelijkheden. Het valt te verwachten dat gedupeerde ondernemers in dergelijke situaties claims zullen indienen bij de Staat.

Om al deze redenen acht de regering het niet opportuun om de in de door de leden van de CDA-fractie bedoelde zin nader in te gaan op andere mogelijke compartimenteringsmodellen.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom het aangedragen alternatief van het lid Koopmans, waarin wordt voorgesteld een compartiment Oost en een compartiment West te vormen, vanuit de strekking van de Meststoffenwet minder goed te onderbouwen is. Ook vragen zij of de onderbouwing niet in den brede dient plaats te vinden bijvoorbeeld ook vanuit de opbouw van de sector?

Dit wetsvoorstel beoogt een verdere toename van de milieudruk te voorkomen in gebieden waar die milieudruk al hoog is en de fraudedruk in die gebieden te beheersen. In het voorgaande is onderbouwd waarom de regering meent dat herinvoering van de oude compartimenten de beste variant is om dat doel te bereiken. De regering heeft andere criteria voor beoordeling van varianten minder zwaar laten wegen dan de criteria milieudruk en fraudedruk. De regering meent dat het wetsvoorstel bedrijfsontwikkeling niet onnodig belemmert. Vergroting van het aantal op een individueel bedrijf rustende productierechten is immers mogelijk binnen de voorwaarde van dit wetsvoorstel dat de rechten voor uitbreiding van een bedrijf in een concentratiegebied alleen afkomstig kunnen zijn van andere bedrijven in dat concentratiegebied.

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 oostelijke 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 deze leden een soortgelijke beoordeling van de regering op de nu voorliggende compartimentenindeling. De leden van de CDA-fractie menen dat ook daar prijseffecten ontstaan en vragen zich af of bij de herinvoering niet juist meer boeren gaan stoppen dan bij het voorgestelde alternatief. 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 compartimentsin-

deling zoals nu voorligt, en een overzicht van deze aantallen voor de alternatieve variant en voor de provincievariant tegemoet.

In onderstaande tabellen worden voor drie varianten de gevraagde gegevens gepresenteerd, uitgedrukt in productierechten en in de Meststoffenwet vastgelegde forfaitaire kilogrammen fosfaat (waarbij één productierecht voor pluimvee gelijk staat aan 0,5 kilogram fosfaat en één productierecht voor varkens aan 7,4 kilogram fosfaat). De gebruikte gegevens zijn afkomstig van de Dienst Regelingen van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het betreft de definitieve gegevens over 2009. Deze wijken iets af van de gegevens gepresenteerd in de nota naar aanleiding van het verslag, die nog een voorlopig karakter hadden.

Tabel 1 Verdeling productierechten in 2009 naar indeling in wetsvoorstel: rechten per compartiment (in productierechten en kilogrammen forfaitair fosfaat)

| | Pluimvee | | Varkens | |
|--------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | productie-rechten | fosfaat (forf.) | productie-rechten | fosfaat (forf.) |
| Concentratiegebied Oost | 16 790 339 | 8 395 170 | 2 284 040 | 16 901 898 |
| Concentratiegebied Zuid | 27 419 446 | 13 709 723 | 4 851 321 | 35 899 772 |
| rechten buiten concentratie-gebieden | 23 194 001 | 11 597 001 | 1 713 060 | 12 676 645 |
| Totaal | 67 403 786 | 33 701 894 | 8 848 421 | 65 478 315 |

Bron cijfers: Dienst Regelingen, 2011

Tabel 2 Verdeling productierechten in 2009 per provincie (in productierechten en kilogrammen forfaitair fosfaat)

| | Pluimvee | | Varkens | |
|-----------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | productie-rechten | fosfaat (forf.) | productie-rechten | fosfaat (forf.) |
| Drenthe | 3 905 642 | 1 952 821 | 186 784 | 1 382 203 |
| Flevoland | 1 720 664 | 860 332 | 46 236 | 342 148 |
| Friesland | 4 086 685 | 2 043 343 | 74 624 | 552 215 |
| Gelderland | 14 080 224 | 7 040 112 | 1 527 390 | 11 302 684 |
| Groningen | 3 157 095 | 1 578 548 | 132 705 | 982 013 |
| Limburg | 11 764 805 | 5 882 403 | 1 239 628 | 9 173 247 |
| Noord-Brabant | 17 933 625 | 8 966 813 | 4 033 406 | 29 847 202 |
| Noord-Holland | 624 838 | 312 419 | 18 545 | 137 230 |
| Overijssel | 6 455 634 | 3 227 817 | 1 145 350 | 8 475 591 |
| Utrecht | 1 971 915 | 985 958 | 236 196 | 1 747 851 |
| Zuid-Holland | 513 587 | 256 794 | 108 312 | 801 509 |
| Zeeland | 1 081 864 | 540 932 | 40 117 | 296 862 |
| Nog niet ingedeelde rechten | 107 208 | 53 604 | 59 130 | 437 559 |
| Totaal | 67 403 786 | 33 701 893 | 8 848 421 | 65 478 315 |

Bron cijfers: Dienst Regelingen, 2011

Tabel 3 Verdeling productierechten in 2009 conform variant Koopmans (in productierechten en kilogrammen forfaitair fosfaat)

| Variant-Koopmans | Pluimvee | | Varkens | |
|---|------------------|-----------------|------------------|-----------------|
| | productierechten | fosfaat (forf.) | productierechten | fosfaat (forf.) |
| «Oost» (Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Gelderland, Limburg) | 43 450 085 | 21 725 043 | 4 306 480 | 31 867 953 |
| – waarvan binnen concentratiegebieden | 26 844 915 | 13 422 458 | 3 382 981 | 25 034 059 |
| – waarvan buiten concentratiegebieden | 16 605 170 | 8 302 585 | 923 499 | 6 833 895 |

| Variant-Koopmans | Pluimvee | | Varkens | | fosfaat (forf.) |
|--|-------------------|-------------------|------------------|-----------|--------------------|
| | productierechten | fosfaat (forf.) | productierechten | | |
| «West» (Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland, Utrecht, Zeeland, Noord-Brabant) | 23 846 493 | 11 923 247 | 4 482 811 | | 33 172 802 |
| – waarvan binnen concentratiegebieden | | 8 682 435 | | 3 752 380 | 27 767 611 |
| – waarvan buiten concentratiegebieden | | 3 240 812 | | 730 431 | 5 405 191 |
| Nog niet ingedeelde rechten | 107 208 | 53 604 | 59 130 | | 437 559 |
| Totaal | 67 403 786 | 33 701 893 | 8 848 421 | | 65 478 315 |

Bron cijfers: Dienst Regelingen, 2011

In tabel 3 is per compartiment in de variant van het lid Koopmans aangegeven welk deel van de productierechten binnen en buiten de met dit wetsvoorstel voorgestelde concentratiegebieden in die compartimenten «Oost-Nederland» en «West-Nederland» liggen. De tabel laat zien dat een verdeling van Nederland in twee geografische concentratiegebieden, bestaande uit enerzijds oostelijk en anderzijds westelijk Nederland, een verdere concentratie van dieren mogelijk maakt in die gebieden waar de milieudruk al hoog is. In «West-Nederland» kunnen dieren verplaatst worden naar de reeds zeer veedichte gebieden in Noord-Brabant en Utrecht. In «Oost-Nederland» kunnen dieren verplaatst worden naar de zeer veedichte gebieden in Overijssel, Gelderland en Limburg. Concentratie van dieren kan voor ondernemers voordelen opleveren vanwege de in deze gebieden aanwezige ketenstructuur (voerleveranciers, slachtfaciliteiten). Een verdere concentratie is echter vanuit milieuoogpunt ongewenst. Bovendien leidt verdere concentratie tot een verdere stijging van de mestafzetprijzen in veedichte gebieden, hetgeen noch in het belang van het milieu (fraudedruk) noch in het belang van ondernemers (kosten) is. Dat probleem wordt in de variant van het lid Koopmans niet opgelost, terwijl het wetsvoorstel dit probleem juist wel aanpakt.

Uit bovenstaande cijfers blijkt dat het totaal aantal productierechten in «Oost-Nederland» hoger is dan in «West-Nederland», zoals in de nota naar aanleiding van het verslag aangegeven. Het aantal varkensrechten in de compartimenten «Oost-Nederland» en «West-Nederland» uit de variant van het lid Koopmans is ongeveer gelijk, maar het aantal pluimveerechten is in «Oost-Nederland» bijna dubbel zo hoog als in «West-Nederland».

Uit cijfers van het CBS (www.statline.nl, tabel «Landbouw; dieren naar klassenindeling aantal dieren, regio, 2000–2009») blijkt dat in 2009 in «Oost-Nederland» 4332 bedrijven waren met een varkenshouderijtak. In «West-Nederland» waren in 2009 3235 bedrijven met een varkenshouderijtak. Uit diezelfde cijfers blijkt dat in de periode 2000–2009 in «Oost-Nederland» meer bedrijven met hun varkenshouderijtak zijn gestopt dan in «West-Nederland», zowel in absolute aantallen als verhoudingsgewijs. Gelet op het gemiddeld kleinere aantal dieren per bedrijf in «Oost-Nederland» en dat meer kleinere bedrijven stoppen met hun veehouderijtak, wordt verwacht dat het aantal stoppende bedrijven (van de bedrijfstak) in de varkenshouderij in «Oost-Nederland» ook de komende jaren hoger zal zijn dan in «West-Nederland». Door het verwachte grotere aanbod van varkensrechten in Oost-Nederland zal de prijs van de varkensrechten naar verwachting minder hoog zijn dan in West-Nederland. Naast een kleiner aanbod van varkensrechten zal in West-Nederland de prijs van varkensrechten naar verwachting ook hoger zijn door de relatief grotere vraag naar varkensrechten in de provincie Noord-Brabant. Dit wordt mede ondersteund door de toename van het aantal geregistreerde verplaatste varkensrechten sinds 2008, die het grootst was in de

provincie Noord-Brabant waar ca. 40% van de totale varkensstapel gehouden wordt.

In de pluimveehouderij is het beeld anders. Het aantal bedrijven met een pluimveehouderijtak (leghennen, vleeskuikens en ouderdieren) was in 2009 in «Oost-Nederland» groter dan in «West-Nederland» (1537 bedrijven resp. 865). Ook in deze veehouderijtak is in de periode 2000–2009 een groot aantal bedrijven gestopt (bijna 40%). Het aantal stoppende bedrijven was in de periode 2000–2009 in «Oost-Nederland» in absolute aantallen groter dan in «West-Nederland». Verhoudingsgewijs stopten in «West-Nederland» echter meer bedrijven met hun pluimveehouderijtak. In «Oost-Nederland» is de pluimveehouderijtak van bedrijven gemiddeld groter dan in «West-Nederland».

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat verwacht wordt dat in de in het wetsvoorstel voorgestelde variant de prijs van productierechten in de concentratiegebieden hoger zal zijn dan daarbuiten als gevolg van grotere schaarste. De mate waarin dit het geval zal zijn, is afhankelijk van meerdere factoren waaronder de mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling in de concentratiegebieden door milieu-, natuur- en welzijnsregelgeving. Daarnaast verwacht de regering dat de prijzen voor productierechten in het concentratiegebied Zuid hoger zullen zijn dan in concentratiegebied Oost door de grotere vraag naar productierechten. Deze verwachting is mede gebaseerd op de verschillen in prijzen voor productierechten in beide concentratiegebieden vóór de afschaffing van de compartimentering in 2008.

Of er door het wetsvoorstel meer bedrijven zullen stoppen dan bij invoering van het voorgestelde alternatief van het lid Koopmans, is moeilijk te zeggen. De motieven voor ondernemers om te besluiten om te stoppen met hun bedrijf of de varkens- of pluimveetak daarvan, verschillen per bedrijf en worden door meer factoren beïnvloed dan de (verwachte) prijs van productierechten.

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere uitleg over de voor- en nadelen van de verschillende varianten ten opzichte van de milieudruk, mestdruk en de dierrechten. De leden menen dat hetgeen in de nota naar aanleiding van het verslag werd gesteld over de provincievariant in strijd is met hetgeen gesteld wordt bij de alternatieve variant.

In de nota naar aanleiding van het verslag heeft de regering aangegeven dat in een variant waarin elke provincie een apart compartiment is, geen rechten meer in en uit elke provincie kunnen. Een dergelijke compartimentering maakt instroom van productierechten in provincies met een grote concentratie van dieren onmogelijk. Dat is wenselijk aangezien het een verdere concentratie van productierechten en de bijbehorende mest- en milieudruk, op het niveau van de provincie als geheel, voorkomt. Deze vorm van compartimentering maakt echter uitstroom van rechten uit provincies met een groot aantal productierechten ook onmogelijk. Immers, in deze variant is iedere provincie een «concentratiegebied» en bestaat er geen «niet-concentratiegebied», zoals met onderhavig wetsvoorstel wel het geval is. Het blokkeren van uitstroom uit provincies met een hoge veedichtheid en dienovereenkomstig hoge milieudruk is ongewenst, aangezien het uitstroom van dieren en bijbehorende mest- en milieudruk voorkomt. Als bijkomend argument tegen de «provincievariant» kan gesteld worden dat een indeling van compartimenten naar provinciegrenzen geen rekening houdt met het feit dat binnen de provincies aanzienlijke verschillen optreden in concentratie van dieren, mestdruk en milieudruk. De hiervoor gepresenteerde kaarten laten zien dat bijvoorbeeld in de provincie Limburg er een aanzienlijk verschil is

tussen het noorden en zuiden van die provincie. Uitstroom vanuit noord naar zuid is wel gewenst, een beweging de andere kant op niet. De regering is daarom van mening dat het wetsvoorstel beter maatwerk levert voor het aan de orde zijnde probleem dan de provincievariant.

Hiervoor is al betoogd dat het voorstel-Koopmans mogelijk maakt dat binnen de in dat voorstel onderscheiden compartimenten verplaatsing van productierechten plaatsvindt naar gebieden waar al veel dieren en mestproductie zijn geconcentreerd. Dat is juist wat dit wetsvoorstel wil voorkomen.

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 de Nitraatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en andere vigerende milieuwetgeving. De leden vragen of de regering deze stelling onderschrijft.

De regering onderschrijft deze stelling niet. De Nitraatrichtlijn (en de daaruit voortvloeiende gebruiksnormen in de Meststoffenwet), de Kaderrichtlijn Water en andere vigerende milieuwetgeving stellen geen maximum aan de productie van dierlijke mest. De genoemde wetgeving bevat normen over belastende emissies door de productie en het gebruik van dierlijke mest (nitraat, fosfaat, ammoniak, fijn stof, broeikasgassen e.d.). Daarmee wordt de «achterkant» (emissies/gebruik) gereguleerd, maar de «voorkant» (productie) niet. Weliswaar betekent de begrenzing van die «achterkant» een beperking van de productiemogelijkheden, maar dit is een indirect verband: er wordt geen plafond gesteld aan die productie, waardoor die productie zou kunnen blijven toenemen terwijl de gebruiksmogelijkheden worden beperkt. Dit was de reden om een productierechtenstelsel in te voeren. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Meststoffenwet en intrekking van de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij (vereenvoudiging productierechten) (Kamerstukken II 2004/05, 30 004, nr. 3) is hierover het volgende gezegd: «Het systeem van productierechten strekt er tegen deze achtergrond feitelijk toe, door beheersing van de omvang – ofwel het «volume» – van de mestproductie, de handhavingdruk beheersbaar te houden en de effectiviteit van de gebruiksbepalingen te verzekeren. Het systeem is wat dat betreft ondersteunend: de kern van de wetgeving wordt gevormd door de in de wetgeving gestelde beperkingen aan het mestgebruik. Aangezien de bemestingsnormen tot de kern van de maatregelen behoren waarmee de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn moeten worden gerealiseerd, moeten de aanvullende maatregelen, die dienen om een effectieve handhaving van deze normen te kunnen verzekeren, worden gezien als noodzakelijke, aanvullende maatregelen als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van die richtlijn».

De leden van de CDA-fractie vragen om een onderbouwing van de stelling dat zonder een stelsel van productierechten en melkquotering, door een mogelijke toename van de veestapel, de milieudruk en daardoor de kosten van ondernemers voor milieumaatregelen om de milieudruk binnen bepaalde grenzen te houden, kunnen toenemen.

Uitgaande van bestaande milieu- en natuurdoelen wordt het bereiken van die doelen lastiger naarmate er meer dieren worden gehouden. Met de toename van het aantal dieren, stijgt, zonder aanvullende maatregelen, immers ook de mestproductie en de stikstofproductie en -depositie. Mestproducenten zullen ook meer moeite moeten doen om geproduceerde mest verantwoord af te zetten, aangezien de gebruiksruijme voor mest op land niet groeit. De mestafzetprijzen zullen stijgen. Kortom, een groei van de veestapel betekent een groeiende mestproductie met

daaraan gekoppelde emissies van onder andere ammoniak en fijn stof. Om bij deze groeiende emissie milieudoelen blijvend te realiseren dienen ondernemers te investeren in oplossingen om emissies te beperken of af te vangen, of mest naar elders af te zetten. De kosten voor veehouderijen die gerelateerd zijn aan mest zullen daardoor stijgen ten opzichte van de huidige situatie.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de stelling kan onderschrijven dat het stoppen van de groei van de productierechten in de concentratiegebieden ook een einde maakt aan de mogelijkheid om de milieudruk evenredig te verdelen over het gehele Nederlandse gebied.

De regering onderschrijft deze stelling niet, aangezien het voorstel van de regering uitstroom van productierechten uit concentratiegebieden naar andere gebieden met minder dieren in Nederland niet onmogelijk maakt. Het wetsvoorstel blokkeert alleen instroom van productierechten naar de concentratiegebieden.

De leden van de CDA-fractie willen graag een onderbouwing van de wijze waarop 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, fijn stof alsook biodiversiteit.

De herinvoering van de «oude» compartimentering zorgt ervoor dat juist in die gebieden waar de grootste mestproductie plaatsvindt, het aantal varkens en stuks pluimvee niet verder kan toenemen. In de nota naar aanleiding van het verslag is betoogd dat dit gegeven, in combinatie met het feit dat andere regelgeving, zoals de gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat en de ammoniakregelgeving, zorgen voor geleidelijke verlaging van de milieudruk op individuele locaties binnen het totale plafond aan varkens en stuks pluimvee in de concentratiegebieden. Gegeven het feit dat juist in de concentratiegebieden ook grote problemen bestaan met de kwaliteit van het grondwater vanwege nitraatverontreiniging, met de aantasting van de biodiversiteit vanwege stikstofdepositie en met de luchtkwaliteit vanwege fijn stofemissies, zal de combinatie van maatregelen bijdragen aan het dichterbij brengen van doelen op die gebieden.

Voor de klimaatproblematiek in relatie tot de emissie van broeikasgassen is dit wetsvoorstel niet relevant, aangezien het daarbij gaat om een mondiaal probleem waarbij het niet uitmaakt waar de broeikasgasemissie in Nederland plaatsvindt.

De leden van de CDA-fractie kunnen niet de stelling volgen dat dit wetsvoorstel voorkomt dat de omvang van de veehouderij in de concentratiegebieden uit de pas gaat lopen met de plaatsingsruimte van nutriënten uit mest in die gebieden.

Zoals uit de bij een eerder gegeven antwoord gepresenteerde kaart van de geografische spreiding van de fosfaatproductie in Nederland blijkt, zijn er grote verschillen in totale fosfaatproductie per provincie. In de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Zeeland, Flevoland, Noord-Holland en Zuid-Holland is de fosfaatproductie lager dan de beschikbare plaatsingsruimte voor fosfaat uit dierlijke mest. In de andere provincies (Noord-Brabant, Limburg, Overijssel, Gelderland en Utrecht) is dit niet het geval. Binnen de met dit wetsvoorstel voorgestelde compartimenten «Oost» en «Zuid» is de mestproductie, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat per hectare, hoger dan de beschikbare plaatsingsruimte (zijnde 149, respectievelijk 231 procent in 2008). In sommige delen van deze concentratiegebieden is het verschil zelfs zeer groot (bijvoorbeeld gemeente Venray:

490%, bron: CBS, 2011). Een stijging van het aantal dieren in de concentratiegebieden zal erin resulteren dat het gat tussen de gerealiseerde mestproductie en de beschikbare plaatsingsruimte alleen maar groter wordt. Dat wordt met dit wetsvoorstel voorkomen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering gevolg geeft aan de andere voorstellen voor het sluiten van de nutriëntenkringlopen van de Technische Commissie Bodem (TCB) in het «Advies sluiten nutriëntenkringlopen», dan de voorstellen behandeld in de nota naar aanleiding van het verslag. Deze leden vragen ook hoe de regering omgaat met het LTO-plan en het tienpuntenplan van de coalitiepartners.

De TCB geeft de volgende adviezen in genoemd rapport:

1. Omvang van de veehouderij in overeenstemming brengen met de plaatsingsruimte van nutriënten uit mest.
2. In verband daarmee dierrechten en melkquota of een vergelijkbaar sturingsinstrument na 2015 continueren en uitbreiden naar dierrechten voor rundvee, geiten en schapen.
3. Kennisontwikkeling op het gebied van verwerken van mest tot kunstmestvervangers en het sluiten van nutriëntenkringlopen.
4. Verdere stimulering van mestverwerking tot kunstmestvervangers, met name om transport en export van nutriënten uit mest te bevorderen.
5. Als 4. voldoende is gerealiseerd, de omvang van het gebied van waaruit nutriënten via veevoer wordt aangevoerd in overeenstemming brengen met de omvang van het gebied waar nutriënten uit mest naar toe worden gebracht, bijvoorbeeld op de schaal van Europa.
6. De hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU benutten om duurzaam bodemgebruik en het sluiten van nutriëntenkringlopen vorm te geven.
7. Om nutriëntenschaarste te voorkomen humane ontlasting en organische afvalstromen betrekken bij nutriëntenkringlopen.
8. Onderzoek op verschillende ruimtelijke schaalniveaus naar de effecten van een toenemend gebruik van biomassa als grondstof op bodemkwaliteit en landgebruik.

In de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven dat dit wetsvoorstel ervoor zorgt dat de omvang van de veehouderij in de concentratiegebieden niet verder uit de pas gaat lopen met de plaatsingsruimte van nutriënten uit mest in die gebieden. Dat sluit gedeeltelijk aan bij het eerste advies van de TCB. De adviezen 1, 2 en 4 zullen net als het LTO-plan en het tienpuntenplan van de coalitiepartners meegenomen worden in de kabinetsvisie op het lange termijn mestbeleid en de regulering van de omvang van de veehouderij vanaf 2015.

Er worden verschillende onderzoeken gedaan op het gebied van (innovatieve manieren van) mestverwerking. Een onderzoek betreft de mogelijkheid om van dierlijke mest kunstmestvervangers maken (advies 3).

De onderwerpen die aangevoerd worden in adviezen 5, 6 en 8 worden opgepakt in een onderzoek naar en de discussie over voer-mestkringlopen in het kader van de Uitvoeringsagenda Duurzame Veehouderij. In het kader van het programma Duurzame Voedselsystemen wordt onderzoek gedaan naar nutriëntenkringlopen. Het hergebruik van nutriënten uit menselijke afvalstromen is hierbij een van de aandachtspunten (advies 7).

De leden van de CDA-fractie vragen zich af op welke wijze het dierrechtensstelsel, de melkquota en de herinvoering van de compartimentering

bijdragen aan het sluiten van mineralenkringlopen, en in hoeverre deze instrumenten landelijke respectievelijk regionale mestoverschotten beperken.

Het productierechtenstelsel en de melkquotering vormen een absolute bovengrens in de totale productie van mest in Nederland. De compartimentering zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat in die gebieden in Nederland waar de productie van mest door varkens en pluimvee het hoogst is, deze niet verder kan groeien. Deze regelgeving zorgt er zo voor dat een grens wordt gesteld aan de onbalans tussen mestproductie (en de daarvoor benodigde aanvoer van voedingsstoffen) enerzijds en mestplaatsingsruimte in Nederland anderzijds. Die beperking maakt het gemakkelijker om verliezen van nutriënten naar het milieu te verminderen. En dat laatste betekent dat kringlopen meer gesloten worden.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het gaat om verlagen van de milieudruk. Zij vragen of er dan juist niet moet worden geïnvesteerd in beperking van de milieudruk in plaats van dure rechten. Zij vragen ook of methoden om de mestproductie, met daarin zittende stikstof en fosfaat, te beperken zoals voorgesteld door LTO-Nevedi dan niet veel effectiever zijn. Te meer omdat het gebruiksnormenstelsel, gericht op het verlagen van de milieudruk, wel zijn werking laat zien. De milieubelasting met stikstof en fosfaat uit de landbouw is per saldo afgenomen en ligt onder het niveau van 2002. De CDA-fractie vraagt hierop een reactie.

In antwoord op een eerdere vraag is al aangegeven dat gegeven de milieudoelen, een toename van het aantal dieren en de bijbehorende mestproductie gecompenseerd moet worden door meer (technische) maatregelen om de daarmee gepaard gaande milieudruk te beperken. Ook dat brengt kosten met zich. Met dit wetsvoorstel wordt in de concentratiegebieden een plafond gelegd voor het aantal varkens en stuks pluimvee in die gebieden. Dat voorkomt dat voor die diersoorten een toename van het aantal dieren resulteert in strengere eisen (en daarmee gepaard gaande kosten) voor individuele ondernemers. Omdat het wetsvoorstel ervoor zorgt dat in de concentratiegebieden de mestproductie van varkens en pluimvee niet verder stijgt, voorkomt het wetsvoorstel een groei van het mestoverschot in de concentratiegebieden. De regering is het met de leden van de CDA-fractie eens dat voermaatregelen zoals ook voorgesteld door LTO en Nevedi, een effectief middel zijn om het fosfaat- en stikstofgehalte in mest te verlagen. Die maatregelen kunnen een bijdrage leveren aan het bereiken van milieudoelen. De regering juicht het initiatief van LTO en Nevedi dan ook toe. Gegeven het huidige aantal varkens en stuks pluimvee in de concentratiegebieden zullen voermaatregelen alléén niet voldoende opleveren om het mestoverschot in die gebieden weg te werken. Ook zullen voermaatregelen de noodzaak om, nu en in de toekomst, te investeren in technische en andere maatregelen om de milieubelasting te reduceren, niet geheel kunnen wegnemen.

De regering onderschrijft de conclusie van de leden van de CDA-fractie dat de belasting van de bodem met stikstof en fosfaat in de periode 2002–2008 is gedaald. Dalende bodemoverschotten bevestigen dit beeld. Deze daling van de belasting is gerealiseerd door ondernemers en is het rechtstreekse gevolg van aanscherping van verliesnormen onder MINAS (tot 2006) en stikstof- en fosfaatgebruiksnormen onder het stelsel van gebruiksnormen (vanaf 2006). Zoals in eerdere antwoorden aangegeven, wordt de belasting van de bodem – en daarmee van het grond- en oppervlaktewater – gestuurd door het stelsel van gebruiksnormen en de gebruiksvoorschriften voor meststoffen. Het stelsel van productierechten

is bedoeld als ondersteuning van het stelsel van gebruiksnormen, alsmede van andere milieuwetgeving die betrekking heeft op belastende emissies door de productie en het gebruik van dierlijke mest (ammoniak, fijn stof, broeikasgassen). Die legitimering van het stelsel van productierechten is nog steeds relevant en actueel. Door dalende gebruiksnormen is de afzetruimte voor dierlijke mest binnen Nederland in de periode 2002–2008 dusdanig gedaald, dat de fraudedruk is toegenomen. Meer dierlijke mest moet een andere bestemming krijgen dan landbouwgronden in Nederland, wat stijgende afzetkosten tot gevolg heeft. In een situatie waarbij ondernemers geen productierechten zouden hoeven aan te schaffen zou een groei van de dierlijke productie resulteren in een groeiende milieudruk vanuit de veehouderij. Dit betekent extra inzet op (dus kosten voor) handhaving door de overheid, extra mestafzetkosten voor veehouders om het groeiende nationale mestoverschot buiten de Nederlandse landbouw af te zetten en stijgende kosten om te voldoen aan doelen voor ammoniak, fijn stof en broeikasgassen.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de onderzoekers in het Capgemini rapport voorbij zijn gegaan aan reducerende technieken voor de melkveehouderij, verplichting hiervan middels het Besluit huisvesting in 2013 (actieplan ammoniak van het voormalige ministerie van VROM), de uitwerking van noodzaak tot reductie vanwege Natura 2000, de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) en wellicht nog meer, en vragen de regering om een reactie op dit punt. Als het klopt dat niet alles is meegenomen dan geeft het rapport volgens de leden van de CDA-fractie een verkeerde voorstelling van zaken. Resumerend zegt het rapport van Capgemini, naar de mening van de leden van de CDA-fractie, 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.

Zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerken komen de onderzoekers van Capgemini en WUR-Alterra in hun studie tot de conclusie dat het vigerend milieubeleid alleen niet in staat is om een (verdere) overschrijding van de milieugebruiksruimte van de veehouderij te voorkomen na het wegvallen van het stelsel van productierechten en het melkquotum in 2015 en dat er dus nog steeds een additioneel sturingsinstrument nodig is vanaf 2015. Aan de onderbouwing van deze conclusie hebben de onderzoekers een uitvoerige studie vooraf laten gaan. De resultaten van deze studie zijn gerapporteerd in het achtergrondrapport «Instrumentarium voor veehouderij binnen milieugebruiksruimte; rapport fase 1 (3 december 2009)» zoals aan uw Kamer aangeboden per brief van 7 juli 2010 (Kamerstukken II 2009/10, 28 385, nr. 187). In dit achtergrondrapport gaan de onderzoekers ook in op de door de leden van de CDA-fractie aangehaalde onderwerpen (reducerende technieken voor de melkveehouderij, etc.), voor zover deze in de onderzoeksperiode al bekend waren. Er is in die zin dan ook geen sprake van een verkeerde voorstelling van zaken waarover de leden van de CDA-fractie spreken.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan onderschrijven dat het gebruiksnormenstelsel, in meest ideale zin, werkt. Dit kan de regering inderdaad onderschrijven. In het antwoord op de voorgaande vraag is al aangegeven dat, onder invloed van het mestbeleid (MINAS tot 2006, gebruiksnormenstelsel daarna), het gebruik van stikstof en fosfaat in de landbouw fors is teruggelopen. Dit heeft geresulteerd in lagere bodemoverschotten, een dalende trend voor stikstof in zowel grond- als oppervlaktewater en een verminderde ophoping van fosfaat in de bodem. Er werd echter ook geconcludeerd dat het gebruiksnormenstelsel uitsluitend goed kan functioneren als de fraudedruk niet te groot wordt.

Dit wordt door Caggemini in haar rapport ook bevestigd. Daarbij wordt verwezen naar de door Van Reenen uitgevoerde ex-ante evaluatie bij invoering van het stelsel van gebruiksnormen (Van Reenen, 2004, Ex ante analyse van het stelsel van gebruiksnormen voor mest en mineralen in de landbouw). Uit deze evaluatie bleek dat gebruiksnormen alléén onvoldoende sturingskracht bieden om het mestgebruik te reguleren. Zolang er geen balans is tussen mestproductie en plaatsingsruimte voor dierlijke mest neemt de fraudedruk immers te sterk toe. Van Reenen concludeerde dat het dierrechtenstelsel een belangrijk aanvullend instrument is om het noodzakelijke evenwicht op de mestmarkt in stand te houden. Deze conclusie heeft nog niet aan waarde verloren. Het gat tussen mestproductie en feitelijke plaatsingsruimte is, zoals in het antwoord op een voorgaande vraag reeds is aangegeven, de afgelopen jaren groter geworden en zal in de komende jaren, vooral onder invloed van de aanscherping van fosfaatgebruiksnormen, naar verwachting verder groeien.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op het eerder verschenen LEI-rapport «Gevolgen van het afschaffen van dierrechten», zoals per brief van 25 augustus 2010 aan uw Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XIV, nr. 219).

Met het rapport is invulling gegeven aan de door uw Kamer aangenomen motie van het lid Polderman (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XIV, nr. 82). De met deze motie aan de regering gestelde vragen zijn in het rapport van een antwoord voorzien. De vragen betroffen de gevolgen van de expiratie van het stelsel van productierechten per 1 januari 2015 voor de omvang van de varkens- en pluimveehouderij in Nederland, voor de EU-markten voor de desbetreffende producten, voor de kostprijs en de concurrentiepositie, voor de sociaaleconomische positie van de veehouders en voor het milieu.

Met de uitvoering van het onderzoek en de toezending van het rapport aan uw Kamer is door de regering uitvoering gegeven aan de genoemde motie van het lid Polderman. Aangezien het de uitdrukkelijke wens van uw Kamer was antwoord te krijgen op de met de motie geformuleerde vragen is het ook aan uw Kamer overgelaten de resultaten hiervan op hun merites te beoordelen. De regering betreft de resultaten van het rapport in het formuleren van haar inzet op sturing op de omvang van de veehouderij na 2015, zoals toegezegd in het Algemeen Overleg met de vaste commissie voor EL&I van 15 december 2010. Hierover zal de regering de Tweede Kamer uiterlijk in mei van dit jaar informeren.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering tevens in te gaan op de «Schoon en Zuinig-analyse 2020».

De leden van de CDA-fractie doelen hiermee op de per brief van 29 april 2010 aan uw Kamer aangeboden tussenbalans Schoon en Zuinig, onder meer bestaande uit het rapport Referentieraming energie en emissies 2010–2020 van het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) (Kamerstukken II 2009/10, 31 209, nr. 117). Met de tussenbalans heeft de regering uw Kamer geïnformeerd over de voortgang in de realisatie van doelstellingen op het gebied van het klimaatbeleid, zoals verwoord in het werkprogramma Schoon en Zuinig, en is tevens een doorkijk gegeven naar de doelstellingen in 2020 en de inschatting of deze doelen gerealiseerd worden met vaststaand en voorgenomen beleid. De tussenbalans ziet ook op de resultaten van de afspraken zoals deze voor de land- en tuinbouw zijn opgenomen in het Convenant Schone en Zuinige agrosectoren uit 2008. Gelijk voornoemde rapport naar aanleiding van de motie van het lid Polderman, zal de regering ook de tussenbalans betrekken bij het formuleren van de kabinetsinzet over sturing van de omvang van de

veehouderij, waarbij de regering er vanzelfsprekend naar streeft gebruik te maken van de meest actuele gegevens over de realisatie van milieudoelen en voorspellingen over de ontwikkeling van de veehouderij.

De leden van de CDA-fractie hebben enkele vragen gesteld met betrekking tot de toelaatbaarheid van terugwerkende kracht in dit wetsvoorstel. Zij wijzen op een uitspraak van het Europese Hof van Justitie (C-376/02), waarin het Hof oordeelde dat terugwerkende kracht gerechtvaardigd is «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. 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 principes van de rechtsstaat. De leden vragen waarom hiervoor dan toch is gekozen en of de regering bereid is dit nog bij nota van wijziging te herzien.

De regering wijst erop dat van terugwerkende kracht in strikte zin geen sprake is. Er is niet voorzien in een mogelijkheid dat een artikel van de wet of de wet zelf terugwerkt tot een datum vóór de publicatie. Er is dus ook geen sprake van een feit dat met terugwerkende kracht verboden en strafbaar wordt gesteld. Wel kent het wetsvoorstel – zoals eerder in deze nota reeds is aangegeven – een voorziening dat een bedrijf in een concentratiegebied vanaf de datum van inwerkingtreding van de wet geen productierechten mag benutten die het vanaf het moment van aankondiging van het wetsvoorstel heeft verworven van buiten het concentratiegebied. Deze voorziening geldt dus vanaf de datum van inwerkingtreding van de wet (werkt niet terug tot een eerdere datum), maar legt de veehouder vanaf dat moment wel vast op het aantal rechten dat hij had op 23 april 2010. Dit betekent dat tot het moment van inwerkingtreding van de wet overdrachten op alle manieren kunnen blijven plaatsvinden, maar dat alle productierechten die het bedrijf in de tussentijd heeft aangeschaft, worden afgetrokken van het door dat bedrijf te benutten aantal. Vanwege dit laatste punt is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2009/10, 32 469, nr. 3, p. 4) toch ingegaan op de rechtvaardiging van de genoemde voorziening in het licht van aanwijzing 167 van de Aanwijzing voor de regelgeving. Korthedshalve verwijst de regering naar die toelichting.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of in dit geval voldaan wordt aan de twee criteria voor de rechtvaardiging van terugwerkende kracht, genoemd in het door de leden aangehaalde arrest van het Europese Hof van Justitie, kan de regering bevestigend beantwoorden. Overigens komen deze criteria overeen met de beleidslijn voor het toekennen van terugwerkende kracht aan belastende regelingen, waarnaar in de toelichting bij aanwijzing 167 van de Aanwijzing voor de regelgeving wordt verwezen (Kamerstukken II 1996/97, 25 212, nrs. 1, 2 en 3).

In de eerste plaats is de genoemde voorziening voor een doel van algemeen belang noodzakelijk. Met het wetsvoorstel en de daaraan ten grondslag liggende motie wordt beoogd de druk op het milieu als gevolg van de toenemende mestproductie in de gebieden waar een mestoverschot bestaat, de concentratiegebieden, te voorkomen. Daarnaast 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. Voor het behalen van beide doelen is het essentieel dat de tijd tot de inwerkingtreding van de wetwijziging niet door bedrijven in de concentratiegebieden wordt benut, om (op grote schaal) productierechten afkomstig van

bedrijven buiten de concentratiegebieden te verwerven. Een dergelijke ontwikkeling zou zonder de voorziening voor de hand liggen, gezien de groei van het aantal productierechten die vanaf de afschaffing van de compartimentering in 2008 in de concentratiegebieden heeft plaatsgevonden, en die de grondslag vormt voor de motie en het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel zou daarmee een averechts effect hebben kunnen krijgen. In het door de leden van de CDA-fractie aangehaalde arrest oordeelde het Hof in een soortgelijke situatie dat een dergelijke vrees een algemeen belang kan vormen dat er een rechtvaardiging voor vormt dat een lidstaat uitzonderlijkwijs de techniek van de terugwerkende kracht van een wet hanteert.

In de tweede plaats is het rechtmatige vertrouwen van de betrokkenen naar behoren in acht genomen. Het wetsvoorstel is aangekondigd in de brief van de toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer van 23 april 2010 (Kamerstukken II 2009/10, 28 385, nr. 180). Daarnaast is op dezelfde datum een persbericht uitgegaan, dat ook op de website van het toenmalige ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is opgenomen. Ten slotte is het wetsvoorstel ook aangekondigd op het LNV-loket (www.hetlnvloket.nl, thans het DR-loket), de website voor het elektronisch verkeer tussen de rijksoverheid en agrarische ondernemers. In al deze communicatie is melding gemaakt van de in het wetsvoorstel op te nemen voorziening. De beperking is daarmee voorzienbaar voor de ondernemers.

Terugwerkende kracht wordt vaak gehanteerd indien aankondigings-effecten aan de orde zijn, zoals in fiscale regelgeving. Op 7 december 2009 heeft de staatssecretaris van Financiën desgevraagd een brief aan de Eerste Kamer gezonden, waarin de beleidslijn over het verlenen van terugwerkende kracht aan belastende regelingen waarnaar in de toelichting bij aanwijzing 167 van de Aanwijzing voor de regelgeving wordt verwezen, wordt herbevestigd. De Eerste Kamer heeft hierover geen afwijkend standpunt ingenomen.

Op grond van het bovenstaande acht de regering de in het wetsvoorstel opgenomen voorziening dat een bedrijf vanaf de datum van inwerking-treding van de wet niet méér dierrechten mag benutten dan het had op het moment van aankondiging van het wetsvoorstel, gerechtvaardigd. De regering ziet dan ook geen reden deze voorziening bij nota van wijziging te herzien.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om de Meststoffenwet op één punt te verduidelijken. Daartoe is een nota van wijziging bij deze nota naar aanleiding van het nader verslag gevoegd. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

Mede namens de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker