

No.W15.12.0106/IV

's-Gravenhage, 14 juni 2012

Bij Kabinetsmissive van 4 april 2012, no.12.000810, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet (invoering stelsel verantwoorde mestafzet), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot het regelen van een alternatief voor de beheersing van het Nederlandse mestvolume. Dit gebeurt met het oog op de voorziene afschaffing van mestproductierechten voor varkens en pluimvee en van de melkquotering voor melkvee in 2015. Beheersing van het Nederlandse mestvolume is met het oog op de uitvoering van de

Nitraatrichtlijn<sup>1</sup> en de Kaderrichtlijn water<sup>2</sup> noodzakelijk zolang er nog sprake is van een landelijk mestoverschot. Het voorstel voorziet voor de gevallen waarin de geproduceerde meststoffen niet overeenkomstig de gebruiksnormen op de bij een bedrijf behorende grond kunnen worden aangewend in een verplichte afzet van dat mestoverschot in de vorm van mestplaatsingsovereenkomsten en mestverwerkingsovereenkomsten.

De mestverwerkingsovereenkomsten hebben betrekking op een door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (minister) vast te stellen percentage van het mestoverschot en moeten voor dat deel verplicht worden gesloten om de mestverwerkingssector te verzekeren van voldoende aanvoer. Het is de bedoeling dat door middel van deze mestverwerking dierlijke meststoffen worden omgezet in andere stoffen, vooral EU-erkende kunstmestvervangers, waardoor die stoffen niet meer hoeven te worden aangemerkt als dierlijke meststoffen en mee moeten worden geteld bij de bepaling van het landelijke mestoverschot. Aan de mestverwerkingsplicht kan ook worden voldaan door de dierlijke meststoffen te verplaatsen naar het buitenland. Ook dat leidt tot vermindering van het landelijke mestoverschot.

De betrokken veehouders zullen de overeenkomsten telkens vóór 1 januari moeten hebben gesloten met een drijver van een mestverwerkingsinstallatie of een exporteur, die zorgt voor de verdere verwerking of plaatsing in het buitenland. Deze mestverwerkers zullen over een door de minister vast te stellen verwerkingscapaciteit moeten beschikken. De mestplaatsingsovereenkomsten moeten voor 16 mei van het lopende kalenderjaar worden aangegaan met een landbouwer die voldoende plaatsingsruimte heeft dan wel met een mestverwerker. Dat laatste kan alleen voor het deel van het mestoverschot van het bedrijf waarvoor niet de verplichting tot het sluiten van de mestverwerkingsovereenkomst geldt.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de invoering van een mestverwerkingsplicht en over de wijze waarop aan het stelsel van verantwoorde mestafzet vorm is gegeven. Zij is van oordeel dat in verband daarmee (enige) aanpassing van het voorstel wenselijk is.

## 1. De mestverwerkingsplicht

### a. *Noodzaak*

Het voorstel komt voort uit de zorg van de regering over de naleving van de gebruiksnormen van de Meststoffenwet wanneer de bestaande bedrijfsgebonden beperkingen in de omvang van mestproductie, de dierrechten en de melkquotering in 2015 komen te vervallen.<sup>3</sup> Als alternatief voor deze volumebeperkingen worden maatregelen voorgesteld die bedrijven met een mestoverschot dwingen tot het zelf vooraf regelen van een verantwoorde afzet van dierlijke mest die niet overeenkomstig de gebruiksnormen op het eigen bedrijf kan worden aangewend. De betrokken landbouwers zullen voor 16 mei respectievelijk 1 januari van het lopende mestproductiejaar overeenkomsten moeten sluiten om de te produceren mest op een ander bedrijf te kunnen plaatsen of die ter verwerking te kunnen aanleveren. Dat laatste is zelfs verplicht voor een percentage van hun overschot dat bij ministeriële regeling zal worden vastgesteld.

<sup>1</sup> Richtlijn nr. 91/676/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG 1991, L 375).

<sup>2</sup> Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG 2000, L 327).

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.

De Afdeling kan het voorstel volgen waar het gaat om het realiseren van waarborgen voor een verantwoorde aanwending van dierlijke meststoffen in Nederland. De verplichting om vooraf afzetovereenkomsten te sluiten voor de hoeveelheid mest die niet overeenkomstig de gebruiksnormen op het eigen bedrijf zal kunnen worden aangewend, sluit aan op de eigen verantwoordelijkheid die de betrokken veehouders in deze dienen te nemen. Van de noodzaak en de reden om bedrijven te verplichten om voor een bepaald percentage van hun mestoverschot mestverwerkingsovereenkomsten te sluiten is zij echter vooralsnog niet overtuigd.

In de memorie van toelichting wordt onvoldoende duidelijk gemaakt in hoeverre de mestverwerkingsplicht wordt ingegeven door het belang van de bescherming van het milieu<sup>4</sup> dan wel los daarvan wordt beoogd de (technische) verwerking van overschotmest en de export van al dan niet bewerkte mest te bevorderen.<sup>5</sup> Door de verplichting voor alle veehouders te laten gelden, wordt een bepaalde aanvoer van mest voor deze vormen van verwerking zeker gesteld en worden investeringen daarin rendabel gemaakt.<sup>6</sup> De Afdeling wijst erop dat dit primair een economisch motief is dat niet noodzakelijkerwijs hoeft samen te vallen met de zorg om in het belang van het milieu een onverantwoorde aanwending van dierlijke meststoffen in Nederland te voorkomen. De Afdeling adviseert daarom in de memorie van toelichting te verduidelijken welk gewicht aan de genoemde economische doelstelling is toegekend.

De toelichting maakt onvoldoende duidelijk waarom met het oog op de naleving van de gebruiksnormen niet zou kunnen worden volstaan met de verplichting vooraf afzetovereenkomsten voor mestoverschotten te sluiten (zoals voorgesteld in artikel 33a en 33b van het voorstel), het toezicht en de handhaving op naleving van die verplichting en de gebruiksnormen zelf te richten en aan de markt over te laten of daarvoor mestplaatsingsovereenkomsten dan wel (tevens) overeenkomsten met een verwerkingsbedrijf of exporteur worden gesloten.

De Afdeling tekent hierbij aan dat de mestverwerkingsplicht een bijzonder instrument is, dat direct ingrijpt in de markt en in contractuele verhoudingen. De inzet van een dergelijk instrument vereist een overtuigende motivering, waarin de problematiek duidelijk wordt omschreven en waaruit volgt waarom andere oplossingen niet volstaan. De mogelijke voordelen van het instrument moeten daarbij worden afgewogen tegen de mogelijke nadelen en risico's ervan. De Afdeling wijst erop dat in sommige gebieden waar een schaarste is aan mest, de aanvoer van mest voor akkerbouwers via mestplaatsingsovereenkomsten met (nabijgelegen) veehouders kan worden bemoeilijkt door de verwerkingsplicht. De verplichte aanvoer van mest naar verwerkers kan daarnaast te hoge prijzen in de hand werken. Bovendien leidt de verwerkingsplicht tot nieuwe administratieve lasten voor het bedrijfsleven en handavingslasten voor de overheid.<sup>7</sup>

#### *b. EU-aspecten*

In de toelichting wordt het voorstel, met daarin de regeling van de mestverwerkingsplicht, verantwoord vanuit het EU-recht, te weten de gemeenschappelijke marktordening, de vrijheid van goederen- en dienstenverkeer en vestiging, alsmede artikel 9 van de Dienstenrichtlijn.<sup>8</sup> Daarbij wordt gewezen op de verdragsrechtelijke uitzonderingsgronden voor een beperking van deze vrijheden en een beroep gedaan op de criteria van artikel 9 van

<sup>4</sup> O.a. memorie van toelichting, paragraaf 2.6.

<sup>5</sup> Memorie van toelichting, slot paragraaf 2.5.

<sup>6</sup> Zie noot 5.

<sup>7</sup> Onder meer die samenhangen met de verplichting zelf, het vaststellen van het percentage en het aanvragen en vaststellen van de mestverwerkingscapaciteit.

<sup>8</sup> Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376).

de Dienstenrichtlijn. In het betoog wordt de uit de Nitraatrichtlijn voortvloeiende verplichting voor lidstaten centraal gesteld om in het kader van actieprogramma's aanvullende of verscherpte maatregelen te treffen als duidelijk is dat de verplicht voorgeschreven maatregelen van het Nitraatprogramma niet zullen volstaan om de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn te bereiken. Telkens wordt aangevoerd dat het voorstel gerechtvaardigd wordt door milieu-overwegingen en dat wordt voldaan aan de daarbij geldende eisen van noodzaak en proportionaliteit.

Zoals de Afdeling hierboven heeft opgemerkt, is vanuit het belang van de bescherming van het milieu niet overtuigend aangetoond dat naast de bestaande gebruiksnormen de voorgestelde verplichting om preventief mestafzetovereenkomsten te sluiten niet toereikend zou zijn om een onverantwoorde aanwending van dierlijke meststoffen te voorkomen. Gelet daarop acht zij de verantwoording die in de toelichting vanuit het EU-recht voor de regeling van de mestverwerkingsplicht wordt gegeven niet toereikend, waar het gaat om de toetsing aan de rechtvaardigingsgrond en de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. De enkele verwijzing naar arresten van het Hof van Justitie van de EU is in dit verband niet toereikend. Zij wijst er – ten overvloede – op dat een zuiver economisch motief op zichzelf geen rechtvaardiging voor beperkingen kan opleveren.<sup>9</sup> In dit verband is het de Afdeling opgevallen dat in de toelichting wordt gezinspeeld op de mogelijkheid dat het percentage voor de mestverwerkingsplicht zodanig hoog wordt vastgesteld dat een schaarste aan dierlijke meststoffen zou kunnen ontstaan.<sup>10</sup> Dit economische motief kan niet dienen ter rechtvaardiging van de beperking van het goederenverkeer, die hiervan het gevolg zou kunnen zijn. Zodanige maatregel zou bovendien een niet noodzakelijke beperking inhouden om de doelstelling van een verantwoorde mestafzet te bereiken.

De Afdeling adviseert in het licht van het bovenstaande de voorgestelde regeling van de mestverwerkingsplicht dragend te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.

## 2. Mestoverschot en mestverwerking

In de toelichting wordt de beleidsvisie van de staatssecretarissen met betrekking tot de verhouding tussen mestproductie en afzet besproken.<sup>11</sup> Er wordt onder meer gewezen op de mogelijke ontwikkeling dat hogere prijzen voor grondstoffen en energie investeringen in technologie zullen stimuleren. Verder wordt de verwachting uitgesproken dat als gevolg van die technologische ontwikkeling dierlijke mest in de toekomst een bron van waarde zal zijn, als nevenproduct van de veehouderij. Al naar mate dierlijke meststoffen worden verwerkt tot andere nuttige stoffen zal het landelijk mestoverschot verminderen en de druk op de gebruiksnormen afnemen. In deze context moet, zo begrijpt de Afdeling, ook de invoering van de mestverwerkingsplicht worden gezien.

De Afdeling wijst erop dat er structureel een markt voor mestverwerkingsproducten zal moeten zijn om de afzet van die producten op die markt een betrouwbaar alternatief te laten zijn naast aanwending van dierlijke meststoffen op landbouwgrond. Voorkomen moet worden dat als gevolg van een stagnatie op de markt van mestverwerkingsproducten acute problemen met mestoverschotten en bij de uitvoering van de Nitraatrichtlijn ontstaan. De Afdeling adviseert hiervan rekenschap te geven in de memorie van toelichting. In dit verband is van belang tot welke resultaten de in de memorie van toelichting vermelde inzet van de

<sup>9</sup> Zie HvJEG van 25 juni 1998 in zaak C203/96 (Dusseldorp).

<sup>10</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5.1.3.1.

<sup>11</sup> O.a. memorie van toelichting, paragraaf 2.6.

staatssecretarissen op Europese erkenning van stikstofkunstmestvervangers uit dierlijke mest als stikstofkunstmest tot nu toe heeft geleid.<sup>12</sup> Uit een op 4 april 2012 vastgesteld verslag van een schriftelijk overleg tussen de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de vaste commissie van de Tweede Kamer van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie over het mestbeleid kan worden opgemaakt dat nog nader onderzoek nodig is voordat de hier bedoelde mineralenconcentraten uit dierlijke mest als kunstmestvervanger Europees kunnen worden erkend.<sup>13</sup> De Afdeling adviseert in memorie van toelichting hierop nader in te gaan.

### 3. Vervoersdocument als mestverplaatsingsovereenkomst

Ingevolge het voorgestelde artikel 33b, tweede lid, Meststoffenwet kan tot en met 15 mei van een kalenderjaar de afvoer en aanvoer van dierlijke meststoffen naar of van een bedrijf als onderdeel van de mestplaatsingsovereenkomst worden aangemerkt indien het bij die afvoer respectievelijk aanvoer behorende, krachtens artikel 34, onderdeel b, Meststoffenwet vastgesteld, bewijsmiddel (vervoersdocument) volledig is ingevuld en overeenkomstig de daartoe krachtens artikel 34, onderdeel b, van de Meststoffenwet geldende voorschriften tijdig bij de minister is ingediend. In het derde lid van artikel 33b Meststoffenwet worden hiervan afvoeren en aanvoeren uitgezonderd die reeds plaatsvinden in het kader van de uitvoering van een mestplaatsingsovereenkomst of mestverwerkingsovereenkomst, dan wel niet plaatsvinden met het oog op de realisatie van mestplaatsingsruimte. Met deze uitzonderingen wordt onder meer beoogd dubbeltellingen bij de toepassing van artikel 33b, tweede lid, uit te sluiten.

Nu onderscheid wordt gemaakt tussen afvoer respectievelijk aanvoer van dierlijke meststoffen met het oog op de realisatie van mestplaatsingsruimte en afvoer respectievelijk aanvoer die daar niet op is gericht, zal die intentie duidelijk op het betrokken vervoersdocument moeten blijken.

De Afdeling adviseert dit in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet te regelen.

### 4. Verschillende verwerkingspercentages.

Veehouders met een mestoverschot zijn verplicht een bij ministeriële regeling vast te stellen percentage daarvan aan een mestverwerker te leveren. Deze percentages kunnen voor de verschillende diercategorieën, mestsoorten en gebieden verschillend worden vastgesteld.<sup>14</sup> In de desbetreffende ministeriële regeling kan evenwel worden bepaald dat voor bedrijven waarop meerdere verwerkingspercentages van toepassing zijn, één van de verwerkingspercentages geldt.<sup>15</sup> Onduidelijk is aan de hand van welke criteria die laatste bepaling zal plaatsvinden. In de memorie van toelichting wordt slechts uitgelegd waarom in deze gevallen het vaststellen van één percentage wenselijk is.

De Afdeling adviseert de door de minister te hanteren criteria in het wetsvoorstel vast te leggen.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

<sup>12</sup> Paragraaf 2.6 (blz. 31).

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 037, nr. 17, blz. 8.

<sup>14</sup> Artikelen 33e en 33h Meststoffenwet.

<sup>15</sup> Artikel 33h, tweede lid, Meststoffenwet.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W15.12.0106/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In de in artikel 1, eerste lid, in te voeren onderdeel ii tussen "zijnde" en "een bedrijf" voegen: van.
- De begrippen "mestplaatsingsruimte" en "mestaanvoerruimte" definiëren (waarin kan worden verwezen naar artikel 33b, eerste lid, respectievelijk artikel 33i, derde lid).
- In artikel 33b, tweede lid, "conform" vervangen door: overeenkomstig.
- In de memorie van toelichting bij de verantwoording van de mogelijke beperking van het dienstenverkeer tevens toetsen aan de criteria van artikel 16 van de Dienstenrichtlijn.