

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet
(invoering stelsel verantwoorde mestafzet)

's-Gravenhage,

nr. 280258

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 april 2012, nr. 12.000810, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 juni 2012, nr. W15.12.0106/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Het wetsvoorstel heeft één centraal doel: de afname van de druk op het stelsel van gebruiksnormen voor dierlijke meststoffen in de Meststoffenwet, ter uitvoering van de Nitraatrichtlijn¹. Deze druk wordt gevormd doordat in Nederland meer dierlijke mest wordt geproduceerd dan conform de gebruiksnormen kan worden geplaatst. Er is sprake van een nationaal plaatsingsoverschot. Dit plaatsingsoverschot en de daarbij behorende druk op de mestmarkt wordt veroorzaakt door bedrijven die niet grondgebonden zijn, oftewel bedrijven die meer dierlijke meststoffen produceren dan ze conform de gebruiksnormen binnen het eigen bedrijf kunnen aanwenden. Een voorbeeld hiervan is een intensieve varkenshouderij, zonder eigen grond. Een dergelijk bedrijf, ook al is dit gelegen in een veearm gebied, draagt bij aan het nationale plaatsingsoverschot, aan de druk die daarmee op de gebruiksnormen ontstaat en aan het

¹ 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).

A A N

DE K O N I N G I N

daaraan gekoppelde risico op aantasting van de kwaliteit van water en bodem. Dit is aanleiding om dergelijke bedrijven in beginsel te verplichten bij te dragen aan de afname van deze druk en dus aan de verwerkingsplicht. Daar komt nog bij dat binnen de Nederlandse mestmarkt, waar dierlijke mest een negatieve waarde vertegenwoordigt, de verwerking van dierlijke meststoffen altijd een sluitpost is geweest. Zolang dat het geval is, zal de druk op de gebruiksnormen niet afnemen.

Met de verwerkingsplicht worden twee zaken geborgd.

In de eerste plaats wordt bewerkstelligd dat bedrijven die bijdragen aan het nationaal plaatsingsoverschot tevens in beginsel een bijdrage leveren aan het oplossen van dit probleem. Dat het nationaal plaatsingsoverschot wordt verwerkt, is noodzakelijk vanuit het oogpunt van milieu, namelijk ter ondersteuning van het stelsel van gebruiksnormen. Dat daarmee de verwerkingssector (industrie of export) wordt voorzien van een zekere aanwas, kan een gevolg zijn, maar is zeker niet de reden om de verwerkingsplicht in te stellen. Overigens wordt onder verwerking van dierlijke meststoffen niet alleen industriële verwerking, maar tevens de export van mest verstaan. Deze brede definitie van dierlijke meststoffen laat de keuze tussen beide afzetmogelijkheden aan de markt.

In de tweede plaats wordt met de verwerkingsplicht niet alleen afgedwongen dat mestverwerkingsovereenkomsten worden gesloten tussen veehouders en verwerkers, maar wordt tevens geborgd dat de hoeveelheid dierlijke meststoffen waarvoor mestverwerkingsovereenkomsten zijn gesloten, ook daadwerkelijk wordt verwerkt. In artikel 33e, eerste lid, wordt daartoe de verplichting aan de veehouder opgelegd ieder kalenderjaar daadwerkelijk mest aan verwerkers aan te voeren. Het is aan contractpartijen om de naleving van overeenkomsten af te dwingen. Als een verwerker de naleving van een verwerkingsovereenkomst niet afdwingt, kan een veehouder alsnog de mest elders, bijvoorbeeld op Nederlandse landbouwgrond, plaatsen, terwijl die landbouwgrond al door een andere veehouder is gecontracteerd. Dit is een reëel risico, gezien de huidige druk op de mestmarkt en de hoeveelheid mest die in sommige delen van Nederland op landbouwgrond wordt aangewend. De enkele verplichting om plaatsings- of verwerkingsovereenkomsten af te sluiten, is dan ook niet afdoende om de druk in afdoende mate van de gebruiksnormen te halen. Om dit risico weg te nemen, is een aanvullende component in het stelsel noodzakelijk, die zorg draagt voor gegarandeerde verwerking. Deze aanvullende component is vormgegeven door de verplichting om het deel van het bedrijfsoverschot waarvoor mestverwerkingsovereenkomsten moeten worden gesloten, te laten verwerken. De verwerkingsplicht bewerkstelligt derhalve dat het Nederlands plaatsingsoverschot ook daadwerkelijk wordt verwerkt. Deze verplichting kan door de overheid worden afgedwongen. Dit betreft een noodzakelijk en vitaal onderdeel van het stelsel. Zonder afdwingbaarheid van de verwerkingsplicht via bestuursrechtelijke weg zou de overheid immers nog steeds geen garanties kunnen geven over het wegnemen van de druk op het stelsel van gebruiksnormen. Opgemerkt zij overigens dat met betrekking tot de verwerkingsplicht verschillende verwerkingspercentages kunnen worden vastgesteld voor verschillende diercategorieën, regio's en mestsoorten. Ratio hiervan is verschillen binnen Nederland, wat de druk op de gebruiksnormen betreft, te kunnen verdisconteren en rekening te kunnen houden met de verschillende omstandigheden die zich binnen Nederland kunnen voordoen. Het bovenstaande rechtvaardigt de verwerkingsplicht en geeft zowel vanuit het perspectief van noodzaak als van proportionaliteit een afdoende onderbouwing voor de maatregel.

De memorie van toelichting is conform het bovenstaande aangevuld.

Overigens zullen naar alle waarschijnlijkheid in de jaren 2013 en 2014 – aangepaste, lagere - verwerkingspercentages van kracht zijn in verband met het opstarten van het nieuwe stelsel.

2. Zoals in reactie op het vorige punt van de Afdeling is geconstateerd, wordt onder verwerking in het wetsvoorstel verstaan de export van dierlijke meststoffen of het dusdanig behandelen van dierlijke meststoffen dat het eindproduct niet langer als zodanig wordt aangemerkt. Dit impliceert dat het risico dat de Afdeling signaleert zich niet kan voordoen: mestoverschotten kunnen niet ontstaan, doordat na verwerking geen sprake meer is van dierlijke meststoffen of deze meststoffen niet langer druk veroorzaken op de Nederlandse mestmarkt. De uitvoering van de Nitraatrichtlijn kan derhalve niet in gevaar komen.
Voorts is de memorie van toelichting aangevuld met de meest recente ontwikkelingen inzake mineralenconcentraat.
3. Vervoersbewijzen dierlijke meststoffen (VDM) zullen in het stelsel van mestplaatsings- en mestaanvoerruimte een rol spelen. Tot en met 15 mei kunnen VDM's gelden als mestplaatsingsovereenkomsten en zo meetellen voor de mestplaatsings- of mestaanvoerruimte. Aangezien niet elke vervoerbeweging met het daarbij behorende VDM valt onder de voorwaarden waaronder VDM's mee kunnen tellen, zal op het VDM moeten worden aangegeven of het VDM relevant is voor de mestplaatsing- en mestaanvoerruimte. Dit zal worden bepaald in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet op basis van artikel 35 van de Meststoffenwet en artikel 54 van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet. Aan het advies van de Afdeling wordt dus gehoor gegeven, zij het dat de regeling op het niveau van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet plaatsvindt.
4. Aan het advies van de Afdeling is gehoor gegeven, door een aanpassing van artikel 33h.
5. De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn in het wetsvoorstel verwerkt, met dien verstande dat de kanttekening met betrekking tot artikel 1, eerste lid, onderdeel ii, niet langer relevant is in verband met de wijziging van het begrip verwerker, die hieronder wordt toegelicht.
6. Van de gelegenheid is voorts gebruik gemaakt om het wetsvoorstel en de nota van toelichting op enkele punten aan te passen. Het betreft technische aanpassingen en verbeteringen.
 1. In artikel I, onderdeel A, artikel 1, is het begrip verwerker aangepast en is het begrip verwerkende onderneming ingevoegd. Hiermee wordt onderscheid aangebracht tussen de natuurlijk persoon of rechtspersoon die de verwerkende onderneming drijft en de verwerkende onderneming, zijnde het fysieke bedrijf. Dit onderscheid wordt in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet ook gemaakt tussen een intermediair en een intermediaire onderneming.
 2. Artikel I, onderdeel C, artikel 33b, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, is verduidelijkt. In dit artikel is verwezen naar artikel 8 van de Meststoffenwet. De mestplaatsingsruimte wordt uitgedrukt in fosfaat, en de fosfaatgebruiksnorm is opgenomen in het derde lid van artikel 8. Voor de duidelijkheid is de verwijzing gepreciseerd en gewijzigd in een verwijzing naar artikel 8, derde lid. In artikel I, onderdeel C, artikel 33b, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, is het begrip natuurterrein – met het oog op consistent begripgebruik in de Meststoffenwet – nader ingevuld op een wijze zoals dat ook in artikel 3 van de Meststoffenwet is gedaan. In dat artikel wordt gesproken van natuurterreinen “die de hoofdfunctie natuur hebben”. Deze toevoeging is ook in artikel I, onderdeel C, artikel 33b, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, aangebracht.

In gevallen waarin een landbouwer dieren laat grazen op deze natuurterreinen die bij zijn bedrijf in gebruik zijn, wordt de gebruiksnorm die geldt voor deze natuurterreinen gedeeltelijk gevuld door de aanwezigheid van deze dieren. Abusievelijk was hiermee geen rekening gehouden. Om dit te herstellen wordt in artikel 33b een onderdeel ingevoegd (artikel I, onderdeel C, artikel 33b, eerste lid, onderdeel b, onder 2°) op basis waarvan – afhankelijk van de hoeveelheid dieren en de tijd dat de dieren aanwezig zijn op de natuurterreinen – een hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, in mindering gebracht op de mestplaatsingsruimte.

Vergelijkbare wijzigingen als hiervoor toegelicht zijn in artikel 33i met betrekking tot de mestaanvoerruimte aangebracht.

Tot slot wordt artikel I, onderdeel C, artikel 33b, eerste lid, onderdeel a, onder 4°, en tweede lid, verduidelijkt. Aangegeven is dat het bij het vervoer van dierlijke meststoffen naar bedrijven gaat het om in Nederland gelegen bedrijven. Het vervoer van dierlijke meststoffen naar in het buitenland gelegen bedrijven geschiedt immers via verwerkers.

3. In artikel I, onderdeel C, artikel 33c, is de zinsnede “in het desbetreffende kalenderjaar” komen te vervallen. Hiermee is de landbouwer die dierlijke meststoffen afneemt van een veehouder niet langer verplicht overeen te komen de meststoffen in hetzelfde jaar af te nemen als deze zijn geproduceerd. Dit zou problematisch kunnen zijn in verband met voorgeschreven uitrijdperioden van dierlijke meststoffen.
4. In artikel I, onderdeel C, artikel 33d, derde lid, is een omissie hersteld. In het derde lid was de bevoegdheid van het eerste lid aan een maximale termijn gekoppeld. Niet de bevoegdheid, maar het besluit, dat op basis van die bevoegdheid mag worden genomen, moet aan een maximale geldigheidsduur worden gebonden. Deze omissie is hersteld.
5. De formulering van artikel I, onderdeel C, artikel 33g, eerste lid, onderdelen b en c, is in overeenstemming gebracht met de formulering van artikel I, onderdeel J, artikel 77a, derde en vierde lid.
6. In het voorgestelde artikel 33i, is een omissie hersteld. In dit artikel zijn de voorschriften inzake de mestaanvoerruimte neergelegd. Zoals vervoerbewijzen dierlijke meststoffen ieder jaar in de periode van 1 januari tot en met 15 mei voor de totstandkoming van de mestplaatsingsruimte relevant kunnen zijn, zijn deze bewijzen op eenzelfde wijze relevant voor de invulling van de mestaanvoerruimte. Daarom is de bewoording van artikel I, onderdeel C, artikel 33i, tweede lid – waar wordt gesproken over de mestaanvoerruimte – in overeenstemming gebracht met de bewoording van artikel I, onderdeel C, artikel 33b, tweede en derde lid – waar wordt gesproken over de mestplaatsingsruimte.
7. Tot slot is artikel 59, waar de hoogte van de met het nieuwe stelsel verband houdende boetes is bepaald, gewijzigd. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat wordt aangesloten bij de boetes die gelden voor de overtreding van de gebruiksnormen. Dit impliceert dat, omdat het stelsel uitgaat van sturing op fosfaat, de boete voor overtreding van de fosfaatgebruiksnorm van € 11,- had moeten worden gebruikt. Abusievelijk is de boete voor overtreding van de stikstofgebruiksnorm van € 7,- opgenomen. Deze omissie is hersteld.

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,

dr. Henk Bleker