

's-Gravenhage,

Aan de Koning

WJZ / 13112896

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

=====

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 mei 2013, nr. 13.000938, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 juni 2013, nr. W15.13.0126/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Borging uitvoering van de Nitraatrichtlijn

a. Beperking van het instrumentarium

Volgens de Afdeling advisering van de Raad wordt de uitvoering van de Nitraatrichtlijn kwetsbaarder door de beperking van het nieuwe instrumentarium tot uitsluitend de mestverwerkingsplicht voor een percentage van het overschot en voor de verantwoording van de afzet van het deel van het bedrijfsoverschot dat niet onder deze verwerkingsplicht valt gebruik te maken van de bestaande gebruiksregels op grond van de Meststoffenwet. Deze conclusie wordt door het kabinet niet gedeeld. De verplichte mestverwerking heeft tot doel de druk op het stelsel van gebruiksnormen te verminderen door regulering van de afzet van een deel van het mestoverschot op veehouderijbedrijven, waarbij het verwerkingspercentage gedifferentieerd zal worden afhankelijk van de mestdruk in een gebied. Voor veehouderijbedrijven in een gebied waar de mestdruk hoog is (zogenaamde concentratiegebieden) is het percentage van het mestoverschot dat moet worden verwerkt hoger dan in gebieden met een lagere mestdruk (niet-concentratiegebieden). De minister van Economische Zaken kan het verwerkingspercentage jaarlijks bijstellen, om zo adequaat bij te sturen als omstandigheden – zoals een krimpemde nationale mestplaatsingsruimte of groeiende mestproductie – veranderen. Om tot een adequaat verwerkingspercentage te komen, is in artikel 33c, tweede lid, bepaald dat de minister bij het vaststellen van het verwerkingspercentage rekening houdt met de verwachte productie van dierlijke meststoffen en de beschikbare landbouwgrond. Daarmee wordt bewerkstelligd dat de hoeveelheid dierlijke meststoffen die niet in Nederland plaatsbaar is, buiten de Nederlandse landbouw blijft.

De constatering van de Afdeling dat de afzet van het deel van het overschot op veehouderijbedrijven dat niet onder de verwerkingsplicht valt, door een mestproducent moet worden verantwoord op basis van de al bestaande gebruiksnormen, is juist. Naast verantwoording op basis van de gebruiksnormen gelden verplichtingen die zien op de verantwoording van de af- en aanvoer van dierlijke mest. Gezien het feit dat het bij dit deel gaat om een in Nederland plaatsbare hoeveelheid dierlijke meststoffen, is voor dit deel de druk op deze gebruiksnormen in belangrijke mate afgenomen.

De verantwoording van de afzet van het deel van het mestoverschot dat niet onder de verwerkingsplicht valt, is naar het oordeel van het kabinet dan ook voldoende geborgd met de regelgeving over de bestaande gebruiksnormen op grond van de Meststoffenwet.

b. Naleving van de mestverwerkingsplicht

Het vervoersbewijs dierlijke meststoffen (hierna: vervoersbewijs) dient als bewijs voor de af- en aanvoer van dierlijke meststoffen onder het stelsel van gebruiksnormen. Bij de afzet van dierlijke mest hebben de leverancier en afnemer van de dierlijke mest er beiden belang bij dat de werkelijke situatie goed wordt weergegeven op het vervoersbewijs, waarvoor zij beiden verantwoordelijk zijn. Beiden moeten in het kader van de verantwoording van de mineralenboekhouding onder het stelsel van gebruiksnormen aantonen dat genoeg respectievelijk niet teveel fosfaat en stikstof zijn af- of aangevoerd. Het kabinet deelt dan ook niet de stelling van de Afdeling dat het vervoersbewijs een fraudegevoelig document is.

In situaties waarbij sprake is van fraude bij de afzet en/of afname van dierlijke mest, gebeurt dit met het doel mineralen buiten de boekhouding af en aan te voeren. In die gevallen is er veelal sprake van aan- en afvoer van dierlijke mest, zonder dat daarvoor een vervoersbewijs wordt opgesteld en ingediend bij Dienst Regelingen. Deze praktijken zijn niet te ondervangen door ondernemers te verplichten vooraf hun mestafzet te verantwoorden door overeenkomsten voor mestverwerking of mestplaatsing af te sluiten.

Het vervoersbewijs wordt binnen het kader van het wetsvoorstel beschouwd als een mestverwerkingsovereenkomst. Dit betekent geenszins dat de controle op de naleving van de verwerkingsplicht uitsluitend zal worden gebaseerd op de ingediende vervoersbewijzen. De verantwoording van de aan- en afvoer van dierlijke mest is onder het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften – naast het vervoersbewijs – ingevuld met verplichte Automatische Gegevensregistratie (AGR) en GPS. Met AGR/GPS worden essentiële transportgegevens, zoals de locatie van laden en lossen en de bemonstering van de vracht, zonder tussenkomst van menselijk handelen, vastgelegd en verzonden aan de Dienst Regelingen van mijn ministerie. De verplichtingen die verbonden zijn aan de aan- en afvoer van dierlijke mest waarborgen dat ook de mestverwerkingsplicht op adequate wijze gehandhaafd kan worden. Door aan te sluiten bij bestaande verplichtingen wordt daarnaast de regeldruk beperkt.

De driepartijovereenkomst is nodig om het mestverwerkingssysteem beter aan te laten sluiten op de praktijk. Voor het verwerken van dierlijke mest kan het noodzakelijk zijn de dierlijke mest eerst een bewerking te laten ondergaan. Als voorbeeld kan gewezen worden op de verplichting die volgt uit de Europese verordening dierlijke bijproducten dat varkensmest, alvorens deze mest geëxporteerd mag worden, gehygiëniseerd moet worden. Een verplichting waarbij veehouders een percentage van hun mestoverschot rechtstreeks naar een verwerker dienen af te voeren zou betekenen dat deze hygiënisatie uitsluitend uitgevoerd zou kunnen worden door de onderneming die ook de feitelijke export uitvoert. Gespecialiseerde ondernemingen die zich toegelegd hebben op het hygiëniseren van dierlijke mest – of elke andere vorm van bewerken die gericht is op het exportwaardig maken van dierlijke mest - zouden hiermee feitelijk buitenspel gezet worden. Dit is onwenselijk en draagt niet bij aan het doel van de mestverwerkingsplicht. Om die reden heeft het kabinet ervoor gekozen de mogelijkheid te creëren van een driepartijovereenkomst, waarbij de bewerker van de dierlijke mest onderdeel kan uitmaken van de keten die de dierlijke mest verwerkt. Op basis van artikel 33a, vierde lid, is de bewerker gehouden de hoeveelheid dierlijke meststoffen waarvoor hij driepartijovereenkomsten heeft gesloten, aan te bieden aan de verwerker. Hiermee wordt voorkomen dat met het toestaan van een derde partij de verwerkingsplicht wordt uitgehold.

Ook de vervangende verwerkingsovereenkomst heeft tot doel het systeem beter aan te laten sluiten op de praktijk. Op basis van artikel 33a, vijfde lid, is de landbouwer die de verwerkingsplicht overneemt gehouden de overgenomen verwerkingsplicht daadwerkelijk uit te voeren. Ook hiervoor geldt dat zo wordt voorkomen dat met het toestaan van deze overdracht de verwerkingsplicht wordt uitgehold. Het kabinet wil het mogelijk maken dat veehouders die om bedrijfseconomische redenen meer mest laten verwerken dan waartoe zij wettelijk verplicht zijn, (een deel van) de verwerkingsplicht van een andere veehouder overnemen. Daarbij kan gedacht worden aan veehouders die gevestigd zijn in regio's waar (nog) geen of beperkt mestverwerkingscapaciteit beschikbaar is of veehouders die dierlijke mest produceren waarvoor (nog) geen of beperkt mestverwerkingstechnieken beschikbaar zijn. De afgesloten vervangende verwerkingsovereenkomsten dienen door alle bij de overeenkomst betrokken partijen, uiterlijk in het kalenderjaar waarop de overeenkomst ziet, aan de Dienst Regelingen verzonden te worden.

Deze verantwoordingsplicht vormt, tezamen met de verplichtingen die verbonden zijn aan de aan- en afvoer van dierlijke mest, de basis voor Dienst Regelingen en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit voor de controle op de naleving van de verwerkingsplicht.

c. Economische voorwaarden mestverwerking

Het primaire doel van de mestverwerkingsplicht is het leveren van een bijdrage aan de effectiviteit van het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvorschriften en daarmee de realisatie van milieudoelen. Ik heb dit nogmaals benadrukt tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor Economische Zaken op 6 maart 2013, waarbij ik sprak over de mestverwerkingsplicht als kans: "Het is een kans om op een verantwoorde en duurzame wijze groei te realiseren" (Kamerstukken II 2012/13, 33 322, nr. 11, pag. 17). Met de mestverwerkingsplicht wordt de veehouderijsector de mogelijkheid geboden op verantwoorde wijze te groeien, onder de voorwaarde dat de mestverwerkingscapaciteit ook afdoende groeit. De mestverwerkingsplicht vormt daarmee een stimulans om verwerkingscapaciteit te realiseren. Ook mestbewerking krijgt een extra stimulans doordat het voor een effectieve verwerking, bijvoorbeeld in geval van export, noodzakelijk kan blijken dierlijke mest allereerst een bewerkingsslag te laten ondergaan. Tegen die achtergrond is een brede definitie van het begrip mestverwerking gehanteerd, waaronder niet alleen industriële verwerking, maar ook export, zo nodig voorafgegaan door bewerking van de dierlijke meststoffen, wordt verstaan.

Het was mede de wens van de veehouderijsector om door middel van een verplichte mestverwerking de verantwoordelijkheid daar neer te leggen waar het probleem ontstaat: bij veehouders met onvoldoende eigen grond om de eigen mestproductie op te plaatsen. Het is nu aan de veehouderijsector om aan te tonen dat het deze verantwoordelijkheid kan dragen en dat voldoende mestverwerkingscapaciteit gerealiseerd kan worden om de druk op de mestmarkt op effectieve wijze te verlichten. De sector heeft recent haar sectorplan mestverwerking aan mij aangeboden. Dit plan moet inzicht bieden in de wijze waarop de veehouderijsector voldoende mestverwerkingscapaciteit denkt te realiseren en in de maatregelen waarmee de overige aan de veehouderij verbonden milieudoelen gerealiseerd kunnen worden. De plannen van de sector zullen in een ex-ante beleidsevaluatie beoordeeld worden door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het Landbouw Economisch Instituut (LEI) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Voor de afloop van dit jaar zal het kabinet een besluit nemen over het te voeren beleid voor de periode vanaf 2015. Voor het geval de plannen van de sector onvoldoende waarborgen bieden dat met de mestverwerkingsplicht het stelsel van gebruiksnormen effectief ondersteund kan worden, is als 'stok achter de deur' een continuering van het stelsel van productierechten voor varkens en pluimvee en een introductie van productierechten voor melkvee in het vooruitzicht gesteld. Om tijdig gereed te zijn voor dit mogelijke beleid vanaf 2015 wordt thans een wetsvoorstel ter introductie van productierechten voor melkvee voorbereid.

De Afdeling acht de kans "niet onwaarschijnlijk" dat uit de ex-ante evaluatie zal blijken dat extra maatregelen noodzakelijk zullen blijken vanaf 2015 en acht het risicovol om te vertrouwen op een tijdige afronding van het wetgevingsproces ter introductie van productierechten voor melkvee per 2015. Het kabinet deelt deze vrees niet. Ik heb, bij meerdere gelegenheden, duidelijk gemaakt dat het de inzet is om met mestverwerking een bijdrage te leveren aan de realisatie van de doelen van het mestbeleid en dat productierechten voor varkens, pluimvee en melkvee hierbij de stok achter de deur vormen: "We zetten in op mestverwerking, maar ik heb wel een stok achter de deur nodig. [...] De sturing door middel van dierrechten is die stok achter de deur. [...] Als de mestverwerking niet of in onvoldoende mate het gebruiksnormenstelsel ontlast, zijn we in verband met de Nitraatrichtlijn genoodzaakt om terug te grijpen op wat ik maar noem «plan B»" (Kamerstukken II 2012/13, 33 322, nr. 11, pag. 17). Hiermee wordt duidelijkheid geschapen voor de veehouderijsector over het proces dat moet leiden tot een effectieve sturing op mestproductie en mestafzet voor de periode na 2015.

Overigens zou, anders dan de Afdeling suggereert, gedifferentieerde inwerkingtreding van het oorspronkelijke wetsvoorstel in de door de Afdeling bedoelde zin niet mogelijk zijn. In het oorspronkelijke wetsvoorstel is de berekening van verwerkingsplicht in een kalenderjaar namelijk gebaseerd op de afgesloten mestverwerkingsovereenkomsten (mvo's) en mestplaatsingsovereenkomsten (mpo's) van het jaar daarvoor. Zonder mpo's kan de verwerkingsplicht dus niet worden berekend. Het niet in werking laten treden van de bepalingen

inzake mpo's leidt er dus toe dat de omvang van de verwerkingsplicht ook niet kan worden berekend. Deze verwevenheid tussen de mvo's en de mpo's komt in het hele wetsvoorstel terug en houdt verband met het oorspronkelijke idee dat de verwerkingsplicht onderdeel uitmaakt van een stelsel waarin de veehouder vooraf zijn hele mestafzet regelt (door middel van de in het wetsvoorstel gedefinieerde mestplaatsingsruimte).

Om deze redenen heb ik aan het advies van de Afdeling geen gevolg gegeven.

2. Aan het advies van de Afdeling om de delegatiegrondslag in artikel 15, tweede en vijfde lid, te beperken tot het niveau van een algemene maatregel van bestuur, is gevolg gegeven.

3. Aan het advies van de Afdeling om de boetebepalingen in de artikelen 59 en 62 aan te passen, is gevolg gegeven.

4. De redactionele kanttekening van de Afdeling is in het wetsvoorstel verwerkt.

5. Van de gelegenheid is voorts gebruik gemaakt om de nota van wijziging en de toelichting op enkele punten aan te passen. Het betreft technische aanpassingen en verbeteringen.

1. In artikel I, onderdeel a, wordt de definitie van het begrip "verwerken van dierlijke meststoffen" aangepast. Deze aanpassing beoogt geen materiële wijziging; nog steeds zullen verbranding, vergassing en export passen binnen de reikwijdte van de aangepaste definitie. Slechts de wijze waarop deze reikwijdte wordt bepaald, is aangepast; binnen de aangepaste definitie zal, naast de mogelijkheid mest te exporteren, Onze Minister specificaties vaststellen van behandelde eindproducten. Deze aanpassing houdt verband met het volgende. De Europese Commissie heeft in het licht van de in de Nitraatrichtlijn opgenomen definitie van dierlijke mest en meststof bedenkingen geuit bij de in het voorstel van wet opgenomen definitie van verwerken van dierlijke meststoffen. De Commissie staat op het standpunt dat behandeling van dierlijke meststoffen niet kan leiden tot een eindproduct dat geen dierlijke meststof meer is; zelfs de as die na verbranding of vergassing resteert, zou nog moeten worden beschouwd als dierlijke meststof. Niet is gebleken dat de Europese Commissie inhoudelijke bezwaren heeft tegen het verwerken van dierlijke meststoffen. Door in de definitie niet langer het begrip dierlijke meststof te gebruiken wordt tegemoet gekomen aan de door de Commissie opgebrachte bedenkingen. Door de in deze nota van wijziging gekozen formulering wordt tevens bewerkstelligd dat de verwerkingsplicht materieel ongewijzigd kan blijven. Opgemerkt zij dat de bezwaren die de Commissie heeft geuit, los staan van de inmiddels doorlopen notificatieprocedure, waarvan de stand-still-periode van drie maanden ruimschoots is verstreken.
2. Abusievelijk was voor biologische landbouwers geen aparte uitzondering opgenomen. Ingevolge artikel 16 in samenhang met artikel 3, derde lid, van Verordening (EG) nr. 889/2008 van de Commissie van 5 september 2008 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, wat de biologische productie, de etikettering en de controle betreft (PbEU 2008, L 250) bestaat voor een biologische veehouder de verplichting de op zijn bedrijf geproduceerde mest die hij niet op grond in eigen gebruik kan gebruiken, aan andere biologische landbouwers (met name akkerbouwers) over te dragen. Door deze verplichting bestaat voor biologische veehouders geen mogelijkheid een deel van het bedrijfsoverschot te laten verwerken, zoals het wetsvoorstel vereist. In verband hiermee wordt in artikel 33a, tweede lid, opgenomen dat ook een categorie landbouwers kan worden aangewezen voor wie de verwerkingsplicht niet geldt.
3. In het regime dat geldt voor grensboeren wordt een technische aanpassing doorgevoerd. In de definitie van bedrijfsoverschot (artikel I, onderdeel A, artikel 1, eerste lid, onderdeel dd) was bepaald dat de dierlijke mest die de veehouder op zijn landbouwgrond in Duitsland of België zou gebruiken, niet meetelt voor het bepalen van de omvang van het bedrijfsoverschot. Omdat het bij de berekening van het bedrijfsoverschot zou moeten gaan om de jaarlijkse mestproductie ten opzichte van de *potentiële* plaatsingsruimte binnen een bedrijf en niet om daadwerkelijke meststromen, is het regime voor de grensboeren verplaatst. Het regime is nu opgenomen in artikel I, onderdeel E (artikel 33a, tweede lid). Op deze manier wordt de mest die conform de daarvoor geldende regels naar de landbouwgrond in Duitsland of België is vervoerd, uitgezonderd van het productieverbod.

4. In artikel I, onderdelen E en H, worden ten aanzien van de systematiek en de beboeting van de artikelen 33a en 33b enkele aanpassingen doorgevoerd. De wijziging in artikel 33b heeft tot gevolg dat het niet melden van de gegevens uit de mestverwerkingsovereenkomst of de vervangende verwerkingsovereenkomst separaat beboetbaar wordt gesteld. Deze boete zal worden bepaald bij ministeriële regeling, overeenkomstig de boetes die nu reeds zijn bepaald voor overtreding van administratieve verplichtingen in de Meststoffenwet. Zo wordt voorkomen dat voor deze overtredingen een boete van €11,- per kilogram waarmee de bepaling wordt overtreden, wordt opgelegd, aangezien dit kan leiden tot zeer hoge – in veel gevallen disproportionele – boetes. De eis dat de overeenkomst moet worden gemeld bij de Dienst Regelingen van het Ministerie van Economische Zaken, is vernummerd tot het vijfde lid van artikel 33b. In de beboeting van dat lid is voorzien in artikel I, onderdeel J, onder 2. De eis dat de overeenkomsten in de administratie moet zijn opgenomen, vervalt in artikel 33b en zal worden gesteld krachtens artikel 34 van de Meststoffenwet. Ook voor deze eis zal een boete bij ministeriële regeling worden bepaald.
De beboeting voor overtreding van artikel 33a is neergelegd in artikel I, onderdeel H (artikel 59). Abusievelijk is in dit artikel de beboeting gekoppeld aan de totale mestproductie. Aangezien echter de kern van artikel 33a de verwerkingsplicht is, zal de beboeting voor het niet laten verwerken van dierlijke meststoffen moeten zijn gerelateerd aan de hoeveelheid dierlijke mest, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die ten onrechte niet is verwerkt.
5. Aan artikel 33d is een derde lid toegevoegd. Dit lid dient als basis om op te kunnen treden indien de verwerkingsplicht in de praktijk wordt uitgehold. Indien dierlijke meststoffen die overeenkomstig artikel 33a, tweede lid, onderdeel b, onder 2^o, zijn afgevoerd naar door de minister aangewezen afnemers, vallen deze daarmee buiten het laten verwerken van dierlijke meststoffen, bedoeld in artikel 33a, derde lid, onderdeel b, onder 1^o. Deze dierlijke meststoffen kunnen echter wel via de aangewezen afnemer bij een verwerkende onderneming uitkomen. Zou de verwerkingsplicht van die verwerker betrekking kunnen hebben op die dierlijke meststoffen, dan zou de verwerker door de export hiervan aan zijn verwerkingsplicht kunnen voldoen. Hiermee zou een gevaar kunnen ontstaan dat uiteindelijk te weinig dierlijke mest wordt verwerkt. In een dergelijk geval zou het wenselijk kunnen zijn deze stroom mest niet mee te laten tellen voor het voldoen aan de verwerkingsplicht.
6. Van de gelegenheid wordt tevens gebruik gemaakt om twee technische wijzigingen in de Meststoffenwet aan te brengen, die geen rechtstreeks verband houden met het wetsvoorstel. Deze wijzigingen zijn opgenomen in artikel I, onderdelen B en C, en hebben betrekking op de gebruiksnormen en de werkingscoëfficiënt voor dierlijke mest. Vanwege het technische karakter van de wijzigingen wordt op deze plek ter toelichting volstaan met een verwijzing naar onderdeel II van de toelichting.
7. Ten slotte zijn nog enkele kleine correcties en tekstwijzigingen van ondergeschikte aard aangebracht.

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, verzoeken in te stemmen met toezending van de gewijzigde nota van wijziging en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,