

AFSCHRIFT

No.W15.13.0126/IV

's-Gravenhage, 20 juni 2013

Bij Kabinetsmissive van 6 mei 2013, no.13.000938, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een Nota van wijziging bij het voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet (invoering stelsel verantwoorde mestafzet), met toelichting.

In de nota van wijziging is de regeling in het wetsvoorstel, volgens welke vooraf mestplaatsingsovereenkomsten voor de afzet van overschotmest moeten worden gesloten, geschrapt. Daartoe is overgegaan omdat inmiddels twijfel is gerezen over de meerwaarde van die regeling naast de invoering van mestverwerkingsplichten en het voorlopig nog voortbestaan van het stelsel van dierrechten voor varkens en pluimvee en de melkquotering voor rundvee. Ook is de verplichting geschrapt om de overeenkomsten waarmee aan de mestverwerkingsplicht moet worden voldaan voorafgaande aan het kalenderjaar waarop het betrekking heeft, te sluiten. Verder wordt het mogelijk gemaakt dat een mestverwerkingsovereenkomst wordt gesloten tussen de mestproducent, een intermediaire onderneming en de verwerker. De mogelijkheid om de mestverwerkingsplicht bij vervangende verwerkingsovereenkomst over te dragen aan een andere landbouwer zal in het wetsvoorstel zelf worden geregeld. In het oorspronkelijke voorstel werd dit nog overgelaten aan de besluitgever (bij amvb). De regeling van de bestaande registratieplicht voor intermediairs (tussenpersonen die mest al dan niet door hen bewerkt verhandelen) wordt versterkt.¹ Omdat de behandeling van het wetsvoorstel langer duurt dan oorspronkelijk was voorzien, is de streefdatum van inwerkingtreding aangepast: van 1 januari 2013 naar 1 januari 2014. De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de redenen die voor de nota van wijziging worden aangevoerd. Zij wijst er evenwel op dat met het schrappen van de verplichting tot het sluiten van mestplaatsingsovereenkomsten en de versoepeling van het regime van verplichte mestverwerking risico's worden gelopen bij de uitvoering van de Nitraatrichtlijn.

1. Borging uitvoering van de Nitraatrichtlijn

De Nitraatrichtlijn² verplicht de lidstaten in het kader van de actieprogramma's ter uitvoering van deze richtlijn de aanvullende of verscherpte maatregelen te treffen die zij noodzakelijk achten om de doelstellingen van die richtlijn te verwezenlijken. Bij het selecteren van die maatregelen houden de lidstaten rekening met de doeltreffendheid en kosten ervan ten opzichte van die van eventuele andere

¹ Aanvulling artikel 15 Meststoffenwet (onderdeel 3, artikel I, onderdeel C) en aanvulling van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (onderdeel 5, artikel IIa).

² Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG 1991, L 375).



preventieve maatregelen.³

Op dit moment wordt hieraan nationaal invulling gegeven met de thans nog geldende dierrechten voor het houden van varkens en pluimvee en – indirect – met de op Europees niveau geregelde melkquotering. Met het wetsvoorstel is beoogd te voorkomen dat na de geplande, maar voorlopig nog uitgestelde, afschaffing van dierrechten voor varkens en pluimvee en beëindiging van de melkquotering in april 2015, een stijging van de mestproductie zal optreden die niet overeenkomstig de gebruiksnormen voor dierlijke mest in Nederland kan worden geplaatst. Daarom was in het oorspronkelijke wetsvoorstel voorzien in een stelsel van overeenkomsten voor de plaatsing van mest bij een andere ondernemer en verplichte mestverwerking tot een bij ministeriële regeling vast te stellen percentage van het mestoverschot. Beide overeenkomsten zouden vooraf moeten worden gesloten.⁴ In de nota van wijziging wordt het eerder voorziene instrumentarium voor verantwoorde mestafzet teruggebracht tot de mestverwerkingsplicht voor overschotbedrijven. Daarvoor hoeven niet meer voorafgaande aan een mestproductiejaar overeenkomsten te worden gesloten. De controle op de naleving van de mestverwerkingsplicht zal aan de hand van nu reeds voorgeschreven documenten voor vervoer en afzet van mest plaatsvinden. De Afdeling wijst op de volgende gevolgen van deze wijzigingen.

a. Beperking van het instrumentarium.

Als gevolg van de nota van wijziging zal de mestverwerkingsplicht als enige maatregel overblijven waarmee de naleving van de gebruiksnormen en daarmee de uitvoering van de Nitraatrichtlijn zal moeten worden geborgd. De afzet van het deel van het mestoverschot dat niet onder de mestverwerkingsplicht valt, zal een mestproducent moeten verantwoorden met de naleving van de al bestaande gebruiksregels op grond van de Meststoffenwet. Met deze beperking van het instrumentarium ten behoeve van de uitvoering van de Nitraatrichtlijn wordt die uitvoering kwetsbaarder.

b. Naleving van de mestverwerkingsplicht

Doordat voortaan het vervoerbewijs ook als bewijs van een gesloten mestverwerkingsovereenkomst kan gelden, bestaat het gevaar dat de mestverwerkingsplicht vanwege de fraudegevoeligheid van dat document minder effect zal hebben als instrument voor de borging van de naleving van de uit de Nitraatrichtlijn voortvloeiende gebruiksnormen.

Voorts kan de mestverwerkingsplicht worden geregeld in een driepartijenovereenkomst of vervangende verwerkingsovereenkomst. Aldus worden schakels aan de mestverwerkingsketen toegevoegd, met even zovele kansen op frauduleus gedrag. Weliswaar voorziet de nota van wijziging in een aanscherping van de registratieplicht van intermediairs en een uitbreiding van de werkingssfeer van de Wet Bibob, maar het effect daarvan is thans moeilijk in te schatten.

³ Artikel 5, vijfde lid.

⁴ Voor de daadwerkelijke mestproductie.

c. Economische voorwaarden mestverwerking

Verder geldt nog steeds dat de effectiviteit van de mestverwerkingsplicht afhankelijk zal zijn van de aanwezige verwerkingscapaciteit. De invoering van de mestverwerkingsplicht in het wetsvoorstel was mede ingegeven door de noodzaak de mestverwerkingssector economisch op gang te helpen met een verzekerde aanvoer. Dat wijst op economische kwetsbaarheid. Omdat nu volledig wordt gefocust op de mestverwerkingsplicht als aanvullend instrument tegen overbelaste situaties op de mestmarkt, is des te belangrijker dat duidelijkheid bestaat over de economische haalbaarheid van de mestverwerking. Daarvoor is ook van belang dat er voldoende vraag naar mestverwerkingsproducten is en zal zijn.⁵

In de toelichting op de nota van wijziging wordt medegedeeld dat de staatssecretarissen van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu voor 1 januari 2014 op basis van een ex-ante beleidsevaluatie zullen beoordelen of de mestverwerkingsplicht ook na het vervallen van de dierrechten en melkquota, een voldoende sturend instrument is om aan de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn te voldoen, mede in het licht van de effecten op de realisatie van de overige milieudoelen voor de veehouderij. Als hieruit blijkt dat maximering van de mestproductie noodzakelijk is, zullen daartoe aanvullende instrumenten worden ingezet. Daarbij wordt primair gedacht aan de continuering van dierrechten voor varkens en pluimvee en de introductie van dierrechten voor rund- en melkvee. Daarvoor benodigde wet- en regelgeving zal tijdig worden voorbereid, aldus de toelichting.

Naar de mening van de Afdeling zullen in de aangekondigde evaluatie de hierboven onder a en b genoemde gevolgen van de nota van wijziging moeten worden meegenomen. Gelet op de voorziene afschaffing van de melkquotering in april 2015 is zij voorts van oordeel dat in ieder geval voor 1 januari 2014 duidelijkheid moet bestaan over de vraag welke extra maatregelen zouden moeten en kunnen worden ingevoerd en welk effect daarvan mag worden verwacht.

Die maatregelen zullen als aanvullende of verscherpte maatregel in de zin van artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn noodzakelijk en proportioneel dienen te zijn.⁶ Verder moet rekening worden gehouden met vertragende werking van overgangsrecht.

De nu in de nota van wijziging voorgestelde aanpak houdt in dat eerder voorgestelde instrumenten worden geschrapt, waarna na 1 januari 2014 het wetgevingsproces weer opnieuw moet worden begonnen wanneer bij de ex ante evaluatie tot de - niet onwaarschijnlijke - conclusie wordt gekomen dat extra maatregelen nodig zijn. Die aanpak houdt het risico in dat vervolgens bij het afschaffen van dierrechten en melkquota niet voldaan kan worden aan de eisen van de Nitraatrichtlijn. De Afdeling adviseert daarom nu niet alleen de mogelijkheid van volume maatregelen achter de hand te houden, maar voorsnog tevens de nu

⁵ Op die laatste noodzaak heeft de Afdeling reeds gewezen in haar advies over het wetsvoorstel.

⁶ In het kader van deze adviesaanvraag treedt de Afdeling niet in de vraag of om een andere reden volumebeheersing van de melkveehouderij moet worden overwogen, bijvoorbeeld de mate waarin de rundveesector na uitbreiding meer zou bijdragen aan de ammoniak- en methaanproblematiek.

nog in het wetsvoorstel voorziene verplichting van het vooraf sluiten van mestplaatsingsovereenkomsten. Ten aanzien van die verplichting zou dan bepaald kunnen worden dat de hierop betrekking-hebbende artikelen op een apart te bepalen tijdstip in werking treden wanneer na 1 januari 2014 zou blijken dat als gevolg van een te verwachten toename van het mestvolume de ter uitvoering van de Nitraatrichtlijn gesteld grenzen dreigen te worden overschreden en niet tijdig andere maatregelen gerealiseerd zijn. Op deze wijze houdt dit tegelijk een aanmoediging in voor de sector om het mestvolume verantwoord te laten zijn. Teneinde de lasten die te zijner tijd aan een eventuele verplichtstelling om vooraf mestplaatsingsovereenkomsten te sluiten zijn verbonden, zo beperkt mogelijk te houden, adviseert de Afdeling voorts op basis van een nadere risicoanalyse te onderzoeken of die binnen de overschotbedrijven tot bepaalde categorieën bedrijven kan worden beperkt.

De Afdeling adviseert gezien het bovenstaande de nota van wijziging nader te bezien.

2. Registratie intermediairs

De nota van wijziging voorziet in een versterking van de bestaande registratieverplichting van intermediairs. Zij vormen de tussenschakel tussen mestproducenten en andere landbouwers die mest gebruiken dan wel mestverwerkers. Daartoe wordt in artikel 15, tweede lid, een grondslag gelegd voor het regelen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur van een verbod intermediaire activiteiten te verrichten zonder voorafgaande registratie bij de minister. Verder bevat het voorgestelde vijfde lid een grondslag voor het regelen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur van weigering, schorsing of schrapping van een registratie. Die regels kunnen ook inhouden dat een registratie kan worden geweigerd of geschrapt in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob. Daarbij kan tevens worden geregeld dat het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur om advies kan worden gevraagd.

Gelet op het vergunningskarakter van de registratie is de Afdeling van mening dat het verplicht stellen daarvan dient te geschieden bij algemene maatregel van bestuur.⁷

Voorts zal gelet op de aard van de in de Wet Bibob opgenomen weigerings-, schorsings-, intrekings- en schrappingsgronden in de mogelijke toepassing daarvan jegens intermediairs als bedoeld in de Meststoffenwet moeten worden voorzien bij algemene maatregel van bestuur. Ter vergelijking kan worden verwezen naar artikel 5.13b van het Besluit omgevingsrecht dat is gebaseerd op artikel 2.17 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

De Afdeling adviseert artikel 15, tweede en vijfde lid, in bovenbedoelde zin aan te passen.

⁷ Verwezen zij naar aanwijzing 24, eerste lid, onderdeel a, met daarop gegeven toelichting, en 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

3. Wijziging artikelen 59 en 62 (regeling tarief en maximum bestuurlijke boete)

De nota van wijziging voorziet in één aanvulling van artikel 51, waarin de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete is geregeld. De boete kan ook worden opgelegd bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 33a, eerste, vierde, vijfde en zevende lid, en 33d. De voorgestelde regeling van de tarieven in artikel 59 sluit hierop aan. Eveneens wordt artikel 62, tweede lid, aangepast. Dat artikellid schrijft voor dat ter zake van de daarin genoemde overtredingen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete die ten hoogste kan worden opgelegd. Daaronder worden nu ook overtredingen van het bepaalde bij of krachtens artikel 33a, vierde, vijfde en zevende lid gebracht. Hierover merkt de Afdeling het volgende op.

Voor zover in deze nota van wijziging wordt gekozen voor tariefstelling van een bestuurlijke boete bij wet, voorziet het voorgestelde artikel 62, eerste lid, Meststoffenwet door de verwijzing naar artikel 59, reeds in een regeling van maximering van de op te leggen boete. Opneming van de artikel 33a, vierde en vijfde lid in het tweede lid is dan niet op haar plaats.

Voor het opleggen van een bestuurlijke boete ter zake van overtredingen van regels gesteld krachtens artikel 33a, zevende lid, wordt geen tarief geregeld in artikel 59. De Afdeling adviseert dat alsnog te doen dan wel toe te lichten waarom daartoe niet is besloten. Bij opneming van dit artikellid in artikel 59 zal het om de hiervoor genoemde reden uit artikel 62, tweede lid, moeten worden geschrapt.

4. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat de nota van wijziging niet wordt gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

(get.) Donner

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W15.13.0126/IV met redactionele kanttekening die de Afdeling in overweging geeft.

- In de definitie van mestverwerkingsovereenkomst wordt in het aan artikel 1 toe te voegen onderdeel ee, onder 1°, daaronder het vervoersbewijs verstaan voor de overdracht van dierlijke meststoffen aan een mestverwerker dat voldoet aan de krachtens artikel 34, onderdeel b, vastgestelde voorschriften en dat overeenkomstig die voorschriften bij de minister is ingediend. Gelet op deze vereenzelviging van mestverwerkingsovereenkomst met het bewijs daarvan in een vervoersbewijs dat aan de krachtens de Meststoffenwet gestelde eisen voldoet, kan in artikel 33a, derde lid, onderdeel a niet worden gesproken van een overdracht "op basis van een in het desbetreffende kalenderjaar gesloten mestverwerkingsovereenkomst als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel ee, onder 1°". Er kan beter staan: overeenkomstig een op het desbetreffende kalenderjaar betrekking hebbende mestverwerkingsovereenkomst als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel ee, onder 1°.