

Vergaderjaar 1999–2000

27 276

Wijziging van de Meststoffenwet in verband met een aanscherping van de normen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en de invoering van een stelsel van mestafzetovereenkomsten

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 21 juli 2000 en het nader rapport d.d. 1 september 2000, aangeboden aan de Koningin door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 16 mei 2000, no. 00.003224, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Meststoffenwet in verband met een aanscherping van de normen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en de invoering van een stelsel van mestafzetovereenkomsten.

Het voorstel van wet strekt tot aanvulling op het reeds op 6 oktober 1999 bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediende voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet.² Het voorstel voorziet in een verdere aanscherping van de fosfaat- en stikstofverliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en in de invoering van een stelsel van mestafzetovereenkomsten. Met het wetsvoorstel wordt beoogd om vanaf 2002 aan de Nitraatrichtlijn³ te voldoen. Overeenkomstig het in die richtlijn neergelegde tijdpad zal een verdere verhoging van de regulerende mineralenheffing in 2003 worden ingevoerd. Het stelsel van afzetovereenkomsten is bedoeld om als volume-maatregel de effectiviteit van het heffingenstelsel te versterken. Daartoe wordt, anders dan bij die heffingen, rechtstreeks aangesloten op de in de Nitraatrichtlijn gestelde gebruiksnormen. Evenals het eerdergenoemde wetsvoorstel is het onderhavige beïnvloed door de briefwisseling tussen Nederland en de Europese Commissie in het kader van de door die commissie tegen Nederland gevoerde ingebrekestellingsprocedure terzake van de implementatie van de Nitraatrichtlijn in de jaren van het eerste actieprogramma. Daarbij heeft de Commissie ook haar oordeel over het mestbeleid voor de periode na het eerste actieprogramma, na 20 december 1999, betrokken. De Raad van State meent dat het voorstel van wet een koerswijziging inhoudt van het volumebeleid, die reeds gedane investeringen in mestproductierechten en dierrechten door de voorziene opheffing van die rechten in 2005 aanzienlijk minder rendabel maakt. Met zorg stelt de Raad vast dat een tijdig gereedkomen van een afdoende perceelsregistratie en daarmee een adequate uitvoering en handhaving van het stelsel van mestafzetovereenkomsten niet is verzekerd. Een andere risicofactor van het systeem wordt gevormd door het te bereiken evenwicht op de mestmarkt, dat de effectiviteit van het voorgestelde stelsel en dat van de regulerende heffingen in sterke mate zal beïnvloeden. Tegen deze

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Kamerstukken II 1999/2000, 26 840, nrs. 1–3.

³ 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 L 375).

achtergrond zullen hierna opmerkingen over het voorstel van wet worden gemaakt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 mei 2000, nr. 00.003224, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 juli 2000, nr. W11.00.0201/V, bied ik U hierbij aan.

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

Gegeven het eindoordeel van de Raad en de inhoud van zijn advies, kan ik tot mijn genoegen vaststellen dat de Raad de hoofdlijnen van het wetsvoorstel en het tijdspad voor de invoering van de daarin opgenomen maatregelen onderschrijft. Gelet op de door de Commissie aangekondigde infractie-procedure wegens een onvoldoende implementatie van de Nitraatrichtlijn is het van groot belang dat de in het wetsvoorstel voorziene maatregelen tijdig worden ingevoerd. Het gaat immers om maatregelen die, zoals de Raad juist constateert, ertoe strekken om in 2002 te voldoen aan de Nitraatrichtlijn en die overeenkomstig het tijdspad van de richtlijn in 2003 verder worden aangescherpt. Tegen de achtergrond van de door de Raad terzake gemaakte opmerkingen is dan ook aan het begin van de memorie van toelichting het belang van de thans voorgestelde maatregelen aangegeven. Zo is voor een tijdige en voldoende implementatie van de Nitraatrichtlijn niet alleen van belang de in het wetsvoorstel in 2002 en 2003 voorziene verlaging van de normen inzake de toelaatbare mineralenverliezen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen, waarmee, tezamen met de overige aanpassingen van dat stelsel, moet worden verzekerd dat de hoeveelheid stikstof die met mest op het land wordt gebracht niet groter is dan de hoeveelheid die ingevolge de richtlijn is toegestaan. Evenzeer van belang is het in het wetsvoorstel opgenomen volume-instrumentarium van het stelsel van mestafzetovereenkomsten, dat dient als waarborg voor de effectiviteit van het stelsel van regulerende mineralenheffingen, zoals de Raad terecht opmerkt. Met dit laatste stelsel wordt de toegestane omvang van de mestproductie op elk veehouderijbedrijf afhankelijk gesteld van de ruimte voor het gebruik van die mest waarvan de mestproducent zich voorafgaand aan de productie heeft verzekerd. De ruimte voor mestgebruik wordt daarbij onmiddellijk afgeleid van de in de richtlijn opgenomen normen voor de maximale mestgift, welke normen ook leidend zijn geweest bij de bepaling van de hoogte van de verliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen in 2002 en 2003. De integrale benaderingswijze van alle veehouderijsectoren, de directe relatie met de normen van de Nitraatrichtlijn alsook het feit dat de eigen inspanning van de veehouder om zich van voldoende gebruikruimte voor mest te verzekeren bepalend is voor de toegelaten omvang van de mestproductie op zijn bedrijf, zijn belangrijke voordelen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten boven de door historische referentiehoeveelheden bepaalde mestproductierechten, varkensrechten en – na aanvaarding van het daartoe in de Eerste Kamer ahangende voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet (kamerstukken I 1999/2000, 26 473, nr. 295) – pluimveerechten. Hoewel al deze rechten in de aanvangsfase nog een belangrijke functie toekomt voor een verantwoorde introductie van het nieuwe volume-instrumentarium, verliezen zij op termijn hun meerwaarde, reden waarom het wetsvoorstel voorziet in het vervallen van deze rechten per 1 januari 2005. Op het daarmee onlosmakelijk verbonden aspect van een geleidelijke waardedaling, wordt nader ingegaan in punt 3 van het nader rapport. In punt 2 van het nader rapport wordt nader ingegaan op de zorg van de Raad omtrent een tijdige totstandkoming van een adequate perceelsregistratie. De overheidsinspanningen op dit punt geven naar mijn oordeel geen reden tot zorg. Bovendien merk ik op dat de registratie van groot belang is, maar geen *conditio sine qua non* vormt voor de invoering van de voorgestane maatregelen. Het aspect van de realisatie van evenwicht op de mestmarkt wordt behandeld in punt 1 van het nader rapport, althans waar het de inrichting van het stelsel van mestafzetovereenkomsten betreft. In aanvulling daarop zij erop gewezen dat buiten het onderhavige wetsvoorstel is voorzien in een substantieel pakket aan maatregelen in het kader van het flankerende beleid – als beschreven in subparagraaf 5.3 van de memorie van

toelichting bij het wetsvoorstel – ter ondervanging van de ingrijpende sociaal-economische gevolgen die de in het wetsvoorstel voorziene maatregelen voor groepen van veehouders kunnen hebben. Dit flankerende beleid beoogt mede om vóór invoering van de genoemde maatregelen zo veel mogelijk evenwicht op de mestmarkt te realiseren en aldus te voorkomen dat in de aanvangsperiode te zeer de nadruk op instrumenten van repressieve handhaving zou komen te liggen; bovendien zal het beleid zeker ten positieve bijdragen aan het draagvlak. Zo draagt het flankerende beleid ook bij aan de effectiviteit van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en van het stelsel van mestafzetovereenkomsten en zo begrijp ik ook de opmerking van de Raad over de invloed van de situatie op de mestmarkt op de effectiviteit van de genoemde stelsels. Ook hier geldt evenwel weer dat evenwicht geen absolute voorwaarde is voor invoering van de maatregelen; uit de door de Raad in zijn advies aangehaalde ex ante evaluatie van de sturingskracht van de in het wetsvoorstel voorziene maatregelen, getiteld «De robuustheid van het mestbeleid», blijkt dat een zekere onevenwichtigheid geen belemmering voor de effectiviteit van de stelsels behoeft te zijn. Overigens komt het aantal aanvragen dat is gedaan gedurende de eerste openstellingsperiode van de Regeling beëindiging veehouderijtakken – één van de voorzieningen die in het kader van het flankerende beleid zijn getroffen – overeen met een reductie van het geprognosticeerde mestoverschot in 2003 (21,5 miljoen kilogram fosfaat, in aanmerking genomen het effect van de 10%-reductie van de Wet herstructurering varkenshouderij) met circa 35%, en met een reductie van het geprognosticeerde mestoverschot in 2002 (11,5 miljoen kilogram) met circa 65% (vgl. kamerstukken II 1999–2000, 24 445, nr. 52).

In het navolgende wordt elk van de opmerkingen van de Raad afzonderlijk besproken.

1. Het mestafzetregime

Wezenlijk element van het stelsel van mestafzetovereenkomsten is dat de mestproducent de eindverantwoordelijkheid heeft voor de afzet van de mest die hij niet op door hemzelf gebruikte grond mag aanwenden. Hij zal zich vooraf van die afzet dienen te verzekeren door het sluiten van een overeenkomst met een ondernemer van een ander bedrijf waarop de mest kan worden aangewend of met een erkende mestverwerker of mestexporteur. Ten opzichte van de huidige praktijk, waarin mestdistributeurs veelal zorgdragen voor de afzet bij de uiteindelijke mestafnemer, heeft deze opzet, zoals uit paragraaf 4.4, onderdeel c, van de memorie van toelichting kan worden opgemaakt, het voordeel dat er geen tussenschakels in een afzetketen zijn met evenzovele risico's voor de controle op de meststromen. Bovendien wordt de mestproducent preventief met de gevolgen van de op zijn bedrijf plaatsvindende mestproductie geconfronteerd. Deze voordelen zullen evenwel moeten opwegen tegenover het aan het stelsel verbonden nadelen.

a. In de regeling van de mestafzetovereenkomsten wordt de afzet van stikstof forfaitair – met het oog op het welslagen van deze volumemaatregel lager dan bij de forfaitaire mineralenheffing – bepaald. Daarbij wordt weliswaar anders dan bij de regulerende stikstofheffing rechtstreeks aangesloten op de gebruiksnormen en de derogatiemogelijkheid van de Nitraatrichtlijn, maar wordt de daadwerkelijke afzet niet als uitgangspunt genomen. Juist de feitelijke afzet van mineralen is voor akkerbouwers, verreweg de belangrijkste categorie mestafnemers, relevant. Akkerbouwers zullen in het kader van de regulerende mineralenheffing, mede gelet op de ruimte die zij zullen willen houden voor gebruik van kunstmest, de voorkeur geven aan een verplichting tot de afname van mest waarvan het mineralengehalte aan de hand van monsters, volgens het verfijnde heffingenregime, vaststaat. Als gevolg van dit verschil in berekening van de afzet volgens de afzetovereenkomst en van de daadwerkelijke mestafgifte en ontvangst is de voorgestelde regeling van de mestafzetovereenkomsten voor hen minder aantrekkelijk, zodat moet worden getwijfeld aan de effectiviteit van deze regeling.

b. Wellicht kunnen problemen als onder a vermeld voor een belangrijk deel worden ondervangen wanneer intermediaire ondernemingen (mestdistributeurs) bij de feitelijke afwikkeling van de afzetovereenkomsten de mest van verschillende mestproducenten tot de door de afnemers gewenste samen-

stelling mengen. In de paragrafen 4.3, onder d, en 4.4, onder c wordt in ieder geval aan deze ondernemingen een rol toegedacht die in deze richting wijst. Elders in de memorie van toelichting (paragraaf 7.2. Ex ante evaluatie¹) wordt zelfs een verband gelegd tussen de noodzakelijke bereidheid van akkerbouwers om mestafzetovereenkomsten te sluiten en de rol die intermediaire ondernemingen kunnen vervullen voor de samenstelling en kwaliteit van de aangeboden mest. Maar deze noodzakelijke tussenhandel in meststromen mag met het oog op de handhaving niet samengaan met het toelaten van de mestdistributeur als partij bij de mestafzetovereenkomst (memorie van toelichting, paragraaf 4.4, onderdeel c).

c. De memorie van toelichting biedt onvoldoende zicht op de prijsontwikkeling van de mestafzetruimte, die in de afzetovereenkomst moet worden geregeld. Aangenomen wordt dat, doordat met verbodsbepalingen de afstemming van de omvang van de veestapel op de beschikbare toepassings- en afzetmogelijkheden van de mest wordt verzekerd, de kostenontwikkeling beheerst zal blijven (memorie van toelichting, paragraaf 3.2).

De Raad meent dat voor het stelsel van mestafzetovereenkomsten geen normale marktomstandigheden zullen gelden. Daar is al geen sprake van omdat de intensieve veehouder een mestafzetovereenkomst moet sluiten met een partij (in de regel een akkerbouwer) die daaraan in beginsel geen behoefte heeft. Daarenboven gaat het als gevolg van het bepalen van de afzet op basis van forfaits om een product dat niet kan zijn afgestemd op de gerichte vraag naar minerale meststoffen van de akkerbouwer. Voorts is niet zonder meer duidelijk hoe de rol die aan mestdistributeurs bij de feitelijke afzet van mest wordt toegedacht, bevorderlijk is voor de beoogde transparantie en sturingskracht van het stelsel. Bij het college is daarom de vraag gerezen of de kans van slagen met het toelaten van de tussenhandel als partij bij de mestafzetovereenkomst niet groter zal zijn dan de extra risico's op het punt van de in de toelichting genoemde fraudegevoeligheid die aan die toelating zijn verbonden.

Op grond van het vorenstaande adviseert de Raad de positie van de tussenhandel nog eens te bezien.

1. Met instemming neem ik kennis van het feit dat de Raad wijst op de risico's voor de controle die zijn verbonden aan het in het stelsel van mestafzetovereenkomsten betrekken van mestdistributeurs. Aan de andere kant wijst de Raad er terecht op dat mestdistributeurs juist een belangrijke functie kan toekomen waar het de verzekering van de daadwerkelijke afzet van mest aan de akkerbouwer in de door deze gewenste samenstelling en kwaliteit betreft. De vraag of het – gelet op deze belangrijke functie – voor de sturingskracht en transparantie van het stelsel van mestafzetovereenkomsten, en daarmee voor de kans van slagen, niet beter zou zijn om de mestdistributeur als contractspartij te aanvaarden, moet evenwel ontkennend worden beantwoord. Uit de door het Expertisecentrum van de Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie uitgevoerde ex ante evaluatie van de sturingskracht van het stelsel blijkt nadrukkelijk het tegendeel. Ingeval een veehouder zelf over onvoldoende grond beschikt, kan de zekerheid dat er steeds voldoende grond staat tegenover het aantal door hem gehouden dieren om de van deze dieren afkomstige mest binnen de milieunormen te kunnen aanwenden, alleen worden bereikt door via een mestafzetovereenkomst, te sluiten voorafgaand aan de daadwerkelijke productie, een directe relatie te leggen tussen de veehouder en een derde die wel over voldoende grond beschikt; een grondbezitter dus die de plicht op zich neemt om de overeengekomen hoeveelheid stikstof in de vorm van dierlijke meststoffen, indien deze daadwerkelijk wordt geproduceerd en aangeboden, af te nemen. Een mestdistributeur zonder grond kan deze zekerheid niet verschaffen, zeker niet indien deze overeenkomstig het plan van de organisatie van mestdistributeurs «Cumela» ruimte om contracten aan te gaan zou krijgen toegekend op basis van een in het verleden gerealiseerde mestafzet; in paragraaf 4.4, onderdeel c, van de memorie van toelichting wordt daarop nader ingegaan. In diezelfde paragraaf wordt er bovendien op gewezen dat indien de mestdistributeur een contractuele tussenschakel vormt, er een diffuse situatie ontstaat waarbij de mestproducent moeilijk strafrechtelijk kan worden aangesproken ingeval uiteindelijk onvoldoende grond beschikbaar blijkt te zijn voor de door zijn

¹ Of: bezint eer ge begint.

dieren geproduceerde hoeveelheid dierlijke meststoffen. De contractuele verzekering van de afzetmogelijkheden voor de overschotmest van het bedrijf moet de producent uiteraard al voorafgaand aan de feitelijke productie realiseren. Anders kunnen zich na de start van de productie, in de loop van het productiejaar, mestafzetproblemen voor gaan doen die tot een onaanvaardbare fraudedruk op het stelsel van regulerende mineralenheffingen zouden kunnen leiden. Het stelsel van mestafzetovereenkomsten heeft juist als functie die fraudedruk te voorkomen door evenwicht op de mestmarkt te verzekeren. Een systeem waarbij achteraf moet worden aangetoond dat mestproductie en afzetmogelijkheden met elkaar in evenwicht waren heeft geen meerwaarde naast het stelsel van regulerende mineralenheffingen, welk stelsel evenzeer van een verantwoording na afloop van het productiejaar uitgaat. Een garantie vooraf betekent per definitie dat er productieforfaits moeten worden gehanteerd voor de bepaling van het aantal dieren dat mag worden gehouden gelet op de gecontracteerde hoeveelheid stikstof die op andere bedrijven kan worden afgezet. Dat is evenwel niets nieuws: ook bij de bepaling van het aantal dieren dat binnen het op het bedrijf rustende mestproductierecht of varkensrecht mag worden gehouden worden productieforfaits gehanteerd. Deze forfaiten behoeven niet overeen te stemmen met de werkelijke mestproductie op het bedrijf en voorts zeggen zij weinig over de kwaliteit en samenstelling van de op het bedrijf geproduceerde meststoffen. In het wetsvoorstel wordt echter alleen bepaald dat de wederpartij van de veehouder zich in het contract dient te verplichten om van de veehouder een bepaalde hoeveelheid stikstof in de vorm van dierlijke mest af te nemen, indien deze daadwerkelijk door de veehouder wordt geproduceerd en aangeboden. De hoeveelheid stikstof in de aangeboden mest wordt daarbij zoals gebruikelijk, al naar gelang het geval, bepaald op basis van de forfaitaire omrekennormen van bijlage C bij de Meststoffenwet dan wel op basis van bemonstering en analyse, een en ander overeenkomstig de Regeling hoeveelhedsbepaling dierlijke en overige organische meststoffen; de productieforfaits komt daarbij geen rol toe. Naast deze in de overeenkomst op te nemen afnameplicht voor een bepaalde hoeveelheid stikstof, bestaat er alle ruimte voor de akkerbouwer om in het contract eisen te stellen aan de kwaliteit en samenstelling van de geleverde mest. Als de door de veehouder geproduceerde mest niet aan die eisen van de akkerbouwer voldoet en de akkerbouwer de afgesproken hoeveelheid en soort mest daadwerkelijk geleverd wil krijgen, zal de veehouder ervoor zorg moeten dragen dat hij op de mestmarkt mest verwerft die wel aan de eisen van de akkerbouwer voldoet, om vervolgens de door hem geproduceerde mest daarvoor in te ruilen. Een andere mogelijkheid is dat hij de door hem geproduceerde mest eerst een vorm van bewerking laat ondergaan. Het ligt zeer voor de hand dat de veehouder en de akkerbouwer in dit verband gebruik maken van de diensten van een intermediaire onderneming, gespecialiseerd in distributie en opslag van mest en in vormen van mestbewerking. Naar verwachting zullen derhalve bij de uitvoering van een groot deel van de mestafzetovereenkomsten, dat wil zeggen bij de feitelijke levering van de dierlijke meststoffen, in de praktijk drie partijen betrokken zijn, waarbij veehouder en akkerbouwer reeds bij het afsluiten van de mestafzetovereenkomst met een intermediair afspreken dat levering van de mest door tussenkomst van de intermediaire onderneming plaatsvindt, die door menging met andere mest of andere vormen van bewerking zorg draagt voor de juiste kwaliteit en samenstelling en die zorg draagt voor levering op het door de akkerbouwer gewenste moment. Deze mogelijkheid is thans nadrukkelijker in het voorgestelde artikel 58a, eerste lid, onderdeel d, en in de memorie van toelichting tot uitdrukking gebracht. In veel gevallen zal de intermediair zelf het initiatief hebben bij de totstandkoming van contracten tussen veehouders en akkerbouwer; gelet op zijn kennis van de markt is hij immers bij uitstek in staat om vraag en aanbod bij elkaar te brengen en zal hij als bemiddelaar vaak onmisbaar zijn. Uit het voorgaande moge blijken dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten alle ruimte biedt voor een goede marktwerking, waarbij niet alleen vraag en aanbod van een bepaalde hoeveelheid stikstof bepalend zijn voor de totstandkoming van transacties, maar evenzeer de kwaliteit en samenstelling en de condities van levering. Daarbij is zonneklaar dat mestdistributeurs en andere intermediaire ondernemingen een belangrijke rol zal kunnen toekomen bij de totstandkoming en uitvoering van de mestafzetovereenkomsten. De gekozen systematiek, waarbij de mestproducent alleen grond mag meetellen van een grondbezitter die rechtstreeks partij bij de

mestafzetovereenkomst is, staat daar niet aan in de weg en doet geen afbreuk aan de sturingskracht en transparantie van het systeem, maar is integendeel voor die sturingskracht en transparantie een conditio sine qua non. Het door de Raad gevraagde inzicht in de prijsontwikkeling van de mestafzetruimte die in de mestafzetovereenkomst wordt vastgelegd, wordt thans verschaft in subparagraaf 5.2 van de memorie van toelichting, welke paragraaf handelt over de financiële en administratieve lasten voor bedrijven. De kosten waarover subparagraaf 3.2 van de memorie rept, zijn de kosten voor de daadwerkelijke afzet van de dierlijke mest waarmee voor de tarifiering van de heffingen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen moet worden gerekend, nádat via het stelsel van mestafzetovereenkomst al is verzekerd dat de mestproductie en mestafzetmogelijkheden met elkaar in balans zijn. De daadwerkelijke mestafzet waarop de regulerende mineralenheffingen moeten sturen is derhalve eerst aan de orde op het moment dat de kosten voor de mestafzetovereenkomst reeds zijn gemaakt.

2. Sluitende registratie

Voor een effectieve controle op de mestafzetovereenkomsten is het van cruciaal belang dat de overheid op een centraal punt beschikt over een actuele, sluitende registratie van alle percelen grond die een bedrijf op grond van een erkende gebruikstitel in gebruik heeft en van de oppervlakte van de daarop plaatsvindende teelten, onderscheiden naar gewas, alsmede van de tot het bedrijf behorende percelen natuurterrein. De registratie dient zodanig te zijn ingericht dat op eenvoudige wijze de verstrekte gegevens kunnen worden geverifieerd en verbanden kunnen worden gelegd met andere registraties. Daarnaast is een centrale registratie van de mestafzetovereenkomsten van belang opdat steeds in beeld is welk deel van de mestplaatsingsruimte van een bedrijf in gebruik is (memorie van toelichting, paragraaf 4.7, onder b). De regeling van dit alles wordt verspreid in een drietal bepalingen (uiteindelijk aan de minister overgelaten (de artikelen 7, 7a en 58am).

Er bestaat gerede twijfel of een sluitende en complete perceelsregistratie wel tijdig gereed zal zijn. Dat hier sprake is van een risicofactor wordt bevestigd door de Ex ante evaluatie (hoofdstuk 7). Daarin wordt zelfs gerefereerd aan een (voorlopige) risicoanalyse van het Bureau Heffingen waaruit blijkt dat het tijdig opzetten van de registratie een slagingskans heeft van slechts 40%. Hoewel de memorie van toelichting (paragraaf 7.2) dit risico onderkent, wordt aan het geval dat het systeem onverhoopt niet tijdig zal worden gerealiseerd slechts een enkele, zeer algemeen verwoorde passage gewijd. Aangegeven is dat «dit gevolgen (heeft) voor de handhaafbaarheid van het stelsel van mestafzet-overeenkomsten» en dat «in overleg met het Openbaar Ministerie een aangepast handhavingsbeleid zal worden ontwikkeld». Gelet op de uit de Nitraatrichtlijn voortvloeiende verplichtingen is dit naar het oordeel van de Raad een riskante optie.

Hij dringt erop aan een uiterste inspanning te leveren, in geld en in menskracht, om het bedoelde registratiesysteem tijdig tot stand te brengen.

2. Met de Raad ben ik van mening dat een adequate perceelsregistratie van groot belang is voor een sluitende controle en derhalve voor een kwalitatief hoog handhavingsniveau. Het is weliswaar enerzijds zo dat thans al allerlei belangrijke bepalingen in de Meststoffenwet en in andere landbouwwetgeving aansluiten bij de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, onderscheiden naar bepaalde gebruiksvormen, en dat deze bepalingen thans kunnen worden gehandhaafd zonder dat de overheid de beschikking heeft over een centrale perceelsregistratie, maar anderzijds moet worden onderkend dat het belang van een dergelijke registratie aanmerkelijk groter wordt door de verdere aanscherping van de verliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en door de introductie van het nieuwe volume-instrumentarium van het stelsel van mestafzetovereenkomsten. Is een dergelijke registratie niet beschikbaar, dan is het nadrukkelijk dus niet zo dat de betrokken wettelijke bepalingen niet kunnen worden gehandhaafd. Er zal zonder de perceelsregistratie evenwel verhoudingsgewijs een aanzienlijk grotere controle-inspanning moeten worden geleverd, aangezien dan een grotere nadruk komt te liggen op controles ter plaatse om de juistheid van de door landbouwer gedane opgave van de oppervlakte landbouwgrond te verifiëren. Er zal bovendien minder gericht kunnen worden gecontroleerd en meer met a-selecte steekproeven moeten worden gewerkt, wat relatief de pakkans bij

overtredingen kleiner maakt. De perceelsregistratie is daarnaast van belang om de informatie die de agrariërs aan de verschillende overheidsdiensten verstrekken, meer te kunnen stroomlijnen, wat uiteindelijk moet leiden tot een administratieve lastenverlichting voor de agrariërs en de betrokken diensten. Het belang hiervan is des te groter nu de aanscherping van de verliesnormen en de invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten extra administratieve en financiële lasten voor de agrariërs met zich zullen brengen. Het is om deze redenen dat ik er groot belang aan hecht dat tijdig, dat wil zeggen vóór 2002, een actuele en sluitende perceelsregistratie beschikbaar is. Er wordt op dit punt een zeer grote inspanning geleverd. De opzet en uitwerking van de registratie zijn in een afzonderlijk project ondergebracht, waarvoor de nodige gelden en menskracht beschikbaar zijn gesteld. Ik heb op dit moment geen reden om te twifelen aan de tijdige realisatie van de registratie. Voor het geval zich evenwel onverhoopt vertragingen voordoen waardoor de registratie pas in 2002 zou kunnen worden gerealiseerd, zal ik, in overleg met mijn ambtgenoot van Justitie en het Openbaar Ministerie, bezien welke consequenties daar in 2002 aan moeten worden verbonden voor de uitvoering en voor het handhavingsbeleid. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is subparagraaf 7.2 van de memorie van toelichting in lijn met het voorgaande verder verduidelijkt.

3. Verandering mestvolumebeleid

In het wetsvoorstel wordt voorzien in de opheffing van de dierrechten en mestproductierechten met ingang van 1 januari 2005 (artikelen III en IV). In de memorie van toelichting (paragraaf 4.1) wordt uiteengezet dat deze rechten naast het stelsel van mestafzetovereenkomsten als volume-instrumenten voorshands in stand moeten worden gelaten omdat 1) het nieuwe stelsel zich eerst in de praktijk zal moeten bewijzen, 2) de bestaande dierrechten borg staan voor een verantwoorde en beheersbare introductie van het nieuwe stelsel en 3) de dierrechten een aangrijpingspunt vormen voor de verschillende beëindigingsregelingen in het kader van het flankerend beleid. De Raad mist in deze verantwoording aandacht voor de positie van ondernemers die onder de geldende wetgeving hebben geïnvesteerd in dierrechten en mestproductierechten en nu geconfronteerd worden met een mogelijke waardedaling van die rechten als gevolg van het gewijzigde volumebeleid. Daarbij gaat het zeker ook om ondernemers die hun bedrijf niet willen beëindigen. Het verdient aanbeveling dat in de memorie van toelichting een kwantitatief overzicht wordt verschaft van de gevolgen die deze waardedalingen voor de betrokken bedrijven en ook in totaal hebben. Daarnaast ware inzicht te geven in de eventuele repercussies op het draagvlak voor het thans voorgestelde regime. Afhankelijk daarvan meent de Raad dat in het flankerend beleid ook met deze ondernemers rekening moet worden gehouden.

3. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad heb ik nog eens zorgvuldig gekeken of er voor ondernemers die onder de geldende regelgeving in dierrechten en mestproductierechten hebben geïnvesteerd – en nu worden geconfronteerd met een mogelijke waardedaling van die rechten – in het kader van het flankerend beleid een aanvullende voorziening zou moeten worden getroffen. Naar mijn oordeel is dat niet het geval, en wel om de volgende redenen. Het is goed om allereerst vast te stellen dat het niet gaat om bedrijven die niet hebben geïnvesteerd in productierechten; bedrijven dus die zonder kosten, op basis van een historische referentiehoeveelheid, van rechtswege op de productierechten aanspraak konden maken en nimmer wegens uitbreiding van de productie of ter compensatie van de 10%-korting van de Wet herstructurering varkenshouderij rechten hebben behoeven te verwerven. Ondernemers die wel in productierechten hebben geïnvesteerd, omdat ze wilden uitbreiden ten opzichte van hun productierecht of zich wilden nieuwvestigen, deden dit in de wetenschap dat zij te maken hadden met een stelsel dat mogelijk in de nabije toekomst zou worden afgeschaft. Van de zijde van de overheid is nimmer het vertrouwen gewekt dat eenmaal verworven productierechten een rustig bezit zouden vormen. Zo hebben bedrijven die in 1994 en 1995 mestproductierechten verworven dit gedaan in de wetenschap dat in artikel 22, derde lid, van de Wet verplaatsing mestproductie 1 januari 1997 als expiratedatum van de wet was opgenomen; deze datum was opgenomen bij amendement van het lid Van Noord (kamerstukken II 1992/93, 21 114, nr. 23) vanuit de gedachte dat vanaf die datum het stelsel van

mestproductierechten vervangen zou kunnen worden door een nieuw instrumentarium waarin de verzekerde mestafzetmogelijkheden bepalend zouden zijn voor de omvang van de mestproductie op het bedrijf. Eerst bij wet van 15 mei 1996 (Stb. 229) is de expiratedatum komen te vervallen, aangezien invoering van dit nieuwe instrumentarium van mestafzetrechten niet binnen korte termijn kon worden verwacht. Bij de parlementaire behandeling van voornoemde wet werd evenwel door de regering aangegeven dat op termijn een overgang naar een systeem van mestafzetrechten – waarop door de Tweede Kamer eerder bij motie van de leden Ter Veer, Blauw en Huys was aangedrongen (kamerstukken II 1995/96, 24 445, nr. 15) – wordt ondersteund en dat de mogelijkheden daartoe samen met het bedrijfsleven zouden worden onderzocht (kamerstukken II 1995/96, 24 426, nr. 5, p. 2; zie ook kamerstukken II 1995/96, 24 445, nr. 26, p. 6). Bij de parlementaire behandeling van de wet van 2 mei 1997 (Stb. 360), houdende wijziging van de Meststoffenwet, is op aandringen van de Tweede Kamer 2000 aangegeven als het jaar waarna de regering een systeemwijziging van mestproductierechten naar afzetrechten denkbaar acht (kamerstukken II 1996/97, 24 782, nr. 5, p. 32). Waar het de varkensrechten betreft, heeft de regering bij de parlementaire behandeling van de Wet herstructurering varkenshouderij uitdrukkelijk overwogen dat het stelsel van varkensrechten niet langer zal worden gehandhaafd dan voor het realiseren van de doelstellingen strikt noodzakelijk is, en dat in verband daarmee in een periodieke evaluatie van de wet wordt voorzien (kamerstukken II 1997/98, 25 746, nr. 3, p. 76). Al snel na de inwerkingtreding van die wet werden bovendien door verschillende belangenorganisaties civiele procedures gestart strekkende tot buitenwerkingstelling van de wet, welke buitenwerkingstelling bij wijze van voorlopige voorziening ook daadwerkelijk is geëffectueerd van 23 februari 1999 tot 20 januari 2000. Ondernemers hebben derhalve in productierechten geïnvesteerd terwijl zij wisten of hadden kunnen weten dat deze op termijn in waarde zouden kunnen dalen of zelfs waardeeloos zouden kunnen worden en hebben willens en wetens voor het eventuele nadeel gekozen. Dit geldt eens te meer voor ondernemers die na de aankondiging van de onderhavige maatregelen bij brief van 10 september 1999 (kamerstukken II 1998/99, 26 729, nr. 1) hebben geïnvesteerd of gaan investeren in productierechten. Het is bovendien niet zo dat de productierechten van de ene op de andere dag vervallen; er wordt een ruime overgangstermijn tot 1 januari 2005 gehanteerd. De meeste productierechten zijn voorts inmiddels als bedrijfsmiddelen fiscaal afgeschreven en voorzover dat nog niet het geval is geldt ingevolge het beleid van de Staatssecretaris van Financiën een fiscale afschrijvingstermijn tot 1 januari 2005. Er is derhalve geen aanleiding voor een aanvullende voorziening in het kader van het flankerend beleid. Evenmin voor bedrijven die nu hun productie willen stoppen. Deze bedrijven kunnen gebruik maken van de mogelijkheid om hun rechten tegen de huidige marktwaarde ter opkoop aan te bieden aan de overheid in het kader van de Regeling beëindiging veehouderijtakken of de rechten vervreemden aan andere veehouders. Doen zij dit niet, dan geldt ook voor deze bedrijven dat ze na een bewuste afweging een mogelijke waardedaling van de productierechten voor lief nemen. Overeenkomstig de aanbeveling van de Raad zijn de in het bovenstaande weergegeven afwegingen ook verantwoord in de memorie van toelichting, en wel in een nieuwe subparagraaf 5.4. Daarbij is tevens aangegeven dat de – naar verwachting geleidelijke – daling van de waarde van de productierechten in de periode tot 1-1-2005 tot nihil, voor de betrokken bedrijven en in totaal slechts beperkte gevolgen zal hebben, aangezien de bedrijven met deze mogelijkheid rekening hebben gehouden bij het aangaan van de transactie en de investering bovendien fiscaal kunnen afschrijven. Gelet daarop en alsmede gelet op de al jaren bestaande wens bij het bedrijfsleven om productierechten te vervangen door een systeem waarin de mestafzet centraal staat, worden repercussies voor het draagvlak derhalve niet gevreesd. In de adviezen van de maatschappelijke organisaties worden op dit punt ook geen bezwaren naar voren gebracht.

4. Implementatie van de Nitraatrichtlijn

Eén van de door de Europese Commissie in haar ingebrekestelling gesignaleerde tekortkomingen betrof het onvoldoende rekening houden met stikstoftoevoer die verband houdt met de depositie in de bodem (memorie van toelichting, paragraaf 2.4). Weliswaar wordt de depositie van ammoniak gereguleerd op basis van de Interimwet ammoniak en veehouderij, maar

daarmee is niet de door de Nitraatrichtlijn vereiste stikstofbalans (bijlage III, onder 3, onderdeel c) verzekerd. Op dit punt dient de uitvoering van de Nitraatrichtlijn in het wetsvoorstel alsnog te worden geïncorporeerd.

4. In het stelsel van regulerende mineralenheffingen zijn alleen de op het bedrijf aangevoerde hoeveelheden fosfaat en stikstof meegenomen die door de agrariër kunnen worden beïnvloed. De achtergronddepositie van ammoniak die op een bedrijf plaatsvindt behoort niet tot deze door de agrariër beïnvloedbare aanvoerposten en wordt derhalve buiten beschouwing gelaten. Daar komt bij dat de hoeveelheid ammoniakdepositie op individueel bedrijfsniveau met onvoldoende zekerheid kan worden bepaald, waardoor de individuele agrariër niet op juridisch handhaafbare wijze kan worden aangesproken op normoverschrijdingen die het gevolg van deze depositie zijn. De achtergronddepositie is wel meegenomen bij de berekening van de milieu-effecten op een grotere schaal dan het individuele bedrijfsniveau en bij de vaststelling van de hoogte van de verliesnormen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Aldus is de in de Nitraatrichtlijn vereiste stikstofbalans naar mijn opvatting genoegzaam verzekerd.

5. Verhouding tot ander EU-beleid

Het wetsvoorstel is geheel gericht op de uitvoering van de Nitraatrichtlijn, dus op het voorkomen van uit- of afspoeling van nitraat uit dierlijke meststoffen in water en niet op het tegengaan van de vervluchtiging van nitraat in de vorm van ammoniak. Met het oog op dat laatste is de implementatie van richtlijn 96/61/EG van de Raad van de EU van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257), (hierna: (IPPC-richtlijn), van belang. In de brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 18 mei 2000 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal¹ wordt op de uit deze richtlijn voortvloeiende noodzaak van een omgevingstoets voor de wat grotere intensieve veehouderijen ingegaan. In diezelfde brief wordt bovendien melding gemaakt van EU-onderhandelingen over de vaststelling van (een EG-richtlijn inzake) nationale ammoniakemissieplafonds. Gelet op de ervaringen tot nu toe met de implementatie van de Nitraatrichtlijn verdient het aanbeveling dat reeds thans inzicht wordt gegeven van de eventuele gevolgen die deze ontwikkelingen voor het Nederlandse milieu- en mestbeleid zullen hebben. Voorkomen moet worden dat (toekomstige) EG-regelgeving interfereert met het in het onderhavige voorstel neergelegde regime; anderzijds mogen de aan dat regime ten grondslag liggende beleidskeuzen ter implementatie van de Nitraatrichtlijn en de uit dat regime voortvloeiende investeringen van ondernemers toekomstige implementaties niet bemoeilijken. Tegen deze achtergrond ware in de memorie van toelichting aan dit element een beschouwing te wijden.

5. In de door de Raad aangehaalde brief van mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer van 18 mei 2000 is aangegeven dat hij en ondergetekende zich in Europees verband zullen inzetten voor een ammoniakemissieplafond dat tot 2010 geen extra krimp vraagt van de veestapel. Inmiddels is de Europese Milieuraad akkoord gegaan met een ammoniakemissieplafond voor Nederland van 128 kiloton in 2010; het Europese Parlement moet hierover nog een oordeel vellen volgens de co-decisieprocedure. Bij dit plafond zal naar verwachting uit hoofde van het ammoniakbeleid tot 2010 op landelijk niveau inderdaad geen krimp van de veestapel behoeven plaats te vinden additioneel aan de krimp die de maatregelen van het onderhavige wetsvoorstel tot gevolg zullen hebben, op welk gevolg in subparagraaf 5.1 van de memorie van toelichting nader is ingegaan. Ten aanzien van de samenhang met de verplichting tot een individuele omgevingstoets uit de door de Raad genoemde IPPC-richtlijn wordt opgemerkt dat deze van toepassing is op «installaties», waartoe ook intensieve pluimvee- en varkensbedrijven moeten worden gerekend. De regulering van de milieubelasting voor de directe omgeving – daaronder niet begrepen de landbouwgrond – die wordt veroorzaakt door dergelijke inrichtingen geschiedt primair overeenkomstig het regime van de Wet milieubeheer en de Interimwet ammoniak en veehouderij. Het betreft bij agrarische inrichtingen in het bijzonder stankhinder en milieubelasting door ammoniakemissie. Waar het gaat om lozingen uit de agrarische inrichting op het oppervlaktewater vormt

¹ Kamerstukken II 1999/2000, 26 356, nr. 7.

de Wet verontreiniging oppervlaktewater het geëigende wettelijke kader. Voor de regulering van de milieubelasting van landbouwgronden door het gebruik van meststoffen is het toepasselijke wettelijk kader dat van de Meststoffenwet en de Wet bodembescherming. Het gaat daarbij om generieke regels die van toepassing zijn op het hele Nederlandse grondgebied, maar die waar nodig verbijzonderd worden voor specifieke gronden, zoals de droge zandgronden. Daarnaast voorziet artikel 1.2 van de Wet milieubeheer in de mogelijkheid om bij provinciale milieuverordening strengere normen te stellen voor gebieden die een bijzondere bescherming behoeven, zoals grondwaterbeschermingsgebieden; ingevolge artikel 50 van de Meststoffenwet kunnen deze normen in voorkomend geval via het heffingenstelsel van hoofdstuk IV worden gehandhaafd. De regels gesteld bij of krachtens de Meststoffenwet en de Wet bodembescherming betreffen dus voor een deel andere aspecten dan aan de orde zijn bij de door de Raad genoemde IPPC-richtlijn. Voor zover het evenwel gaat om emissies van fosfaat en stikstof in meststoffen naar de bodem, bieden deze regels – in voorkomend geval aangevuld met de regels gesteld bij provinciale milieuverordening – een adequaat beschermingsniveau voor de omgeving. De in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen regels die zeker moeten stellen dat de omvang van de mestproductie op elk bedrijf wordt afgestemd op de hoeveelheid mest die op eigen grond en grond van anderen binnen de landelijk geldende normen kan worden aangewend, staan evenzeer los van de stank- en ammoniakdoelstellingen – zonder daar overigens mee in strijd te komen – en houden geen onmiddellijk verband met de omgevings- toets. Het gaat primair om regels die de effectiviteit van de normen inzake het mestgebruik moeten verzekeren, door op landelijk niveau een evenwicht op de mestmarkt te realiseren. Tegen deze achtergrond mag worden verwacht dat de door de Raad aangehaalde EG-regelgeving niet interfereert met het in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde regime. Overeenkomstig het advies van de Raad is hierover in lijn met het bovenstaande een korte beschouwing opgenomen in een nieuwe subparagraaf 2.5 van de memorie van toelichting.

6. Hybride voorschriften en strafbaarstelling

In de artikelen 58ae en 58an zijn de voorwaarden geregeld voor het niet gelden van het in artikel 58aa neergelegde verbod om op een bedrijf in een kalenderjaar een grotere hoeveelheid dierlijke meststoffen te produceren dan de mestplaatsingsruimte van dat bedrijf in dat jaar. Los daarvan wordt het niet inacht nemen van enkele van die eisen door mestproducent of de wederpartij van de mestafzetovereenkomst ook afzonderlijk strafbaar gesteld (artikel I, onderdeel Z). Hoewel de handhaving van het hoofdverbod met deze afzonderlijke voorschriften en strafbaarstellingen kan worden ondersteund, behoeft deze opzet uit een oogpunt van transparantie van het strafrecht een uitdrukkelijke motivering. In het wetsvoorstel en in de nadere regelgeving zal moeten worden aangegeven wie naast of in plaats van de mestproducenten de normadressaten (mestafnemers, mestverwerkers of mestexporteurs) zijn van de afzonderlijk strafrechtelijk te handhaven voorschriften. Dat kan bijvoorbeeld niet duidelijk worden opgemaakt uit artikel 58ae, tweede lid, in samenhang met het eerste lid. Teneinde geen kiem voor rechtsonzekerheid te bevatten, zal het wetsvoorstel zelf op dit punt zoveel mogelijk moeten worden gepreciseerd. Overigens is verzuimd de overtredingen van de artikelen 58am en 58an die in het voorgestelde artikel II, onderdeel B, onder de Wet op de economische delicten worden gebracht als strafbare feiten aan te merken in de voorgestelde aanvulling van artikel 71 van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel Z). De artikelen en de toelichting verdienen aanpassing.

6. Ingevolge het voorgestelde artikel 58ae (de Raad noemt abusievelijk ook artikel 58an) wordt de hoeveelheid mest die na verwerking of export buiten de Nederlandse landbouw wordt afgezet uitgezonderd van de geproduceerde hoeveelheid mest waartegenover ingevolge artikel 58aa voldoende mestplaatsingsruimte beschikbaar moet zijn; mestplaatsingsruimte in de vorm van eigen grond in Nederland of grond bij derden in Nederland waarnaar ingevolge een mestafzetovereenkomst mest mag worden afgevoerd. Krachtens artikel 58ae kunnen verschillende uitvoeringsvoorschriften worden gesteld. De niet-voldoening daaraan kan al naar gelang het geval verschillende gevolgen hebben. Het is daarbij de vraag of daartoe – zoals het geval is bij de wettekst zoals deze aan de Raad is voorgelegd – in alle gevallen de mogelijkheid van een zelfstandig strafrechtelijke reactie moet behoren en

derhalve een zelfstandige strafbaarstelling van de niet-naleving van het desbetreffende voorschrift moet plaatsvinden. De Raad merkt terecht op dat artikel 58ae in de aan de Raad voorgelegde redactie op dit punt een hybride karakter vertoont en dat onvoldoende transparant is wie de normadressaten van de krachtens artikel 58ae te stellen regels zijn, voor zover deze strafrechtelijk worden gehandhaafd. Mij staat de volgende lijn voor ogen.

- a. Indien het gaat om eisen voor de naleving waarvan de mestproducent zelf verantwoordelijk kan worden gehouden, is strafbaarstelling in beginsel niet noodzakelijk. De mestproducent kan in ieder geval verantwoordelijk worden gehouden voor het gehele traject tussen mestproductie en de daadwerkelijke aflevering van de mest op grond van een mestafzet-overeenkomst aan een erkende exporteur of erkende mestverwerker als bedoeld in artikel 58ae, eerste lid. Het volstaat dat voor de hoeveelheid stikstof waarvoor in dat traject niet aan de eisen is voldaan de uitzondering van artikel 58ae, eerste lid, geen toepassing vindt. Tegenover de desbetreffende hoeveelheid stikstof moet dan dus voldoende mestplaatsingsruimte verzekerd zijn, in de vorm van eigen grond en grond van een ander landbouwbedrijf in Nederland waarnaar ingevolge een mestafzet-overeenkomst mest kan worden afgevoerd. Zo niet, dan is de betrokken mestproducent strafrechtelijk in overtreding van het verbod gesteld in artikel 58aa.
- b. Indien het gaat om voorwaarden die moeten zijn vervuld vooraleer een producent als verwerker van de op zijn eigen bedrijf geproduceerde meststoffen, een andere mestverwerker of een exporteur kan worden erkend, is strafbaarstelling niet aan de orde. Voldoet betrokkene niet aan de voorwaarden, dan zal hij niet worden erkend. De door de producent zelf verwerkte mest of de aan een mestverwerker of exporteur afgeleverde mest komt dan niet voor toepassing van de uitzondering van artikel 58ae in aanmerking. Voor de exporteur of mestverwerker betekent het feit dat geen erkenning wordt verleend dat mestproducenten met hem geen mestafzet-overeenkomsten zullen sluiten, wat onmiddellijk diens bedrijfsresultaten zal raken. Mocht betrokkene ter verkrijging van een erkenning overigens bedrieglijke handelingen hebben verricht dan zal er over het algemeen sprake zijn van een commuun delict, zoals valsheid in geschrift (artikel 225 WvSr), waarop hij strafrechtelijk kan worden aangesproken.
- c. Indien het gaat om eisen waaraan de exporteur of mestverwerker ná de verlening van de erkenning moet voldoen, zoals de daadwerkelijke verwerking en afzet buiten de Nederlandse landbouw, dan kan de niet-voldoening aan die eisen gevolgen hebben voor de erkenning en bijvoorbeeld leiden tot schorsing of intrekking van de erkenning, of tot verlaging van de hoeveelheid stikstof waarvoor de erkenning is verleend. Een dergelijke reactie kan onder omstandigheden evenwel disproportioneel zijn, terwijl aan de andere kant andere – minder ingrijpende – bestuursrechtelijke sancties, zoals een waarschuwing, weinig effect zullen sorteren. Niet voor alle mogelijke overtredingen is een passende bestuursrechtelijke sanctie voor handen. Een strafrechtelijke reactie in de vorm van een boete kan in dat geval meer aangewezen zijn. Strafbbaarstelling via artikel 1a, onder 3°, van de Wet op de economische delicten ligt hier in de rede. Dat geldt ook voor de voorwaarden die zijn verbonden aan de erkenning van de producent die de op zijn bedrijf geproduceerde dierlijke meststoffen zelf verwerkt, ingeval sprake is van voorwaarden waarvan de niet-naleving niet onmiddellijk te herleiden is tot een bepaalde hoeveelheid dierlijke meststoffen en waar derhalve sanctionering op grond van artikel 58aa uitgesloten is. Het gaat daarbij per definitie om lichtere vergrijpen waarbij geen sprake is van het niet aantoonbaar overeenkomstig de regels verwerken en afzetten van dierlijke meststoffen. Gedacht moet worden aan bepaalde administratieve eisen die los staan van het bewijs dat mest daadwerkelijk is verwerkt of buiten Nederland is afgezet. Uiteraard is het aan het Openbaar Ministerie om te beslissen of in een bepaald geval daadwerkelijk strafvervolgning plaatsvindt. Met het Openbaar Ministerie zullen in het kader van het reguliere overleg tussen het Openbaar Ministerie, het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en meer in het bijzonder de Algemene Inspectiedienst, afspraken worden gemaakt over een afgewogen beleid ten aanzien van de inzet van bestuurlijke en strafrechtelijke middelen. De redactie van artikel 58ae is in lijn met het gestelde onder punten a, b en c herzien, wat ook gevolgen heeft gehad

voor de voorgestelde wijziging van artikel 71 van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel Z) en artikel II, onderdeel B. Subparagraaf 4.4 van de memorie van toelichting is overeenkomstig het voorgaande aangepast. Wat betreft het door de Raad aan de orde gestelde, vermeende verzuim om overtreding van de artikelen 58am, 58an en 58ao strafbaar te stellen, zij opgemerkt dat van strafbaarstelling bewust is afgezien. De desbetreffende bepalingen regelen feitelijk niet meer dan dat voor de bepaling van de mestplaatsingsruimte of mestaanvoerruimte van een bedrijf uitsluitend rekening wordt gehouden met gronden die overeenkomstig de geldende voorschriften zijn aangemeld en met mestafzetovereenkomsten die overeenkomstig de geldende voorschriften zijn opgemaakt en ingestuurd, voor zover ten aanzien van deze gronden en contracten ook overigens aan alle gestelde voorwaarden is voldaan. Is niet voldaan aan het bepaalde in de artikelen 58am, 58an en 58ao, dan heeft dat dus als consequentie dat op basis van de desbetreffende grond en overeenkomsten geen stikstofproductie kan plaatsvinden, onderscheidenlijk geen afnameplicht in een mestafzetovereenkomst kan worden aangegaan. Heeft een grotere stikstofproductie plaatsgevonden, onderscheidenlijk is een grotere afnameplicht aangegaan dan overeenkomt met de mestplaatsings- of aanvoerruimte die kan worden ontleend aan de oppervlakte grond en mestafzetovereenkomsten ten aanzien waarvan wél aan de eisen is voldaan, dan is sprake van overtreding van de strafrechtelijk gehandhaafde verboden, neergelegd in het voorgestelde artikel 58aa, 58af of 58aj. Wat betreft de gronden zij er voor de volledigheid nog op gewezen, dat verstrekking van gegevens over de grond en het grondgebruik ook krachtens artikel 7 van de Meststoffenwet en het voorgestelde nieuwe 7a kan zijn voorgeschreven omdat deze gegevensverstrekking een verdergaand belang dient dan enkel de bepaling van de mestplaatsings- of -aanvoerruimte, of omdat de betrokken agrariër zelf geen belang heeft bij de gegevensverstrekking, bijvoorbeeld als het gaat om een verkleining van de oppervlakte grond. De artikelen 7 en 7a worden strafrechtelijk gehandhaafd, via de Wet op de economische delicten. Mochten de op basis van deze artikelen verstrekte gegevens nog steeds volstaan voor de bepaling en verificatie van de aan de gronden te ontlenen mestplaatsings- en mestaanvoerruimte, dan zullen de krachtens artikel 58am te stellen regels in beginsel geen nieuwe aanmelding van de gronden eisen.

7. Definities

In de definitie van uitspoelingsgevoelige grond in artikel 1, eerste lid, onderdeel ac, wordt een verband gelegd met de gemiddelde hoogste en laagste grondwaterstand. Het college wijst erop dat er een verband is tussen de grondwaterstand en het peilbeheer van het oppervlaktewater van de betrokken waterschappen. Zeker nu waterschappen in het kader van het antiverdrogingsbeleid en het beleid dat is gericht op de beheersing van de waterafvoer er steeds meer toe overgaan de peilnormen te verhogen, verdient het aanbeveling dat de definitie van uitspoeling gevoelige grond op haar gevoeligheid voor het door waterschappen gevoerde peilbeheer wordt gezien.

7. De aanwijzing van de uitspoelingsgevoelige percelen gelegen op de zand- en lössgronden zal plaatsvinden op basis van zo recent mogelijke informatie met betrekking tot de grondwatertrappen. De grondwatertrappen geven de gemiddelde diepte van het grondwater weer, waarbij als uitersten worden gehanteerd: a) een gemiddeld hoogste grondwaterstand – in perioden met veel neerslag – van ten minste 40 centimeter onder het maaiveld en b) een gemiddeld laagste grondwaterstand – in perioden met weinig neerslag – van meer dan 120 centimeter onder het maaiveld. Het gaat daarbij om de grondwatertrappen in de klassen 6, 7 en 8 volgens de indeling van het toenmalige Staring Centrum. Momenteel worden alle grondwatertrapkaarten voor de zand- en lössgronden geactualiseerd, met toepassing van de criteria als neergelegd in het voorgestelde nieuwe onderdeel ac van artikel 1, eerste lid, van de Meststoffenwet. Het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur waarbij de kaarten worden vastgesteld waarop de uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden zijn aangegeven zal bovendien worden voorgepubliceerd, zodat eenieder in de gelegenheid zal zijn om eventuele fouten in de kaarten aan de orde stellen. Er mag derhalve van worden uitgegaan dat de uiteindelijk volgens deze procedure vastgestelde kaarten de

meest actuele stand van zaken aangeven. Gelet op het feit dat wordt aangesloten bij gemiddelde waarden, zijn de kaarten niet gevoelig voor fluctuaties in het grondwaterpeil die zich gedurende een kortere periode voor doen. Waar het gaat om een herziening van het door waterschappen gevoerde peilbeheer kan worden vastgesteld dat deze over het algemeen niet van de ene op de andere dag worden geëffectueerd, zeker niet waar die wijziging ook gevolgen heeft voor landbouwgrond en grotere oppervlakten zou betreffen. Gelet op de relatief korte procedure voor wijziging van een algemene maatregel van bestuur, wordt verwacht dat – indien zulks noodzakelijk is – tijdig op de gevolgen van dit soort wijzigingen voor de aanduiding van uitspoelingsgevoelige gronden kan worden ingespeeld. In subparagraaf 3.1, onderdeel e, van de memorie van toelichting wordt aan een en ander naar aanleiding van de opmerking van de Raad nader aandacht geschonken.

8. Gefaseerde inwerkingtreding

Artikel V voorziet in de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de bepalingen van het wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2002 in werking treden met uitzondering van die welke van belang zijn met het oog op de voorbereiding door onder andere mestproducenten die afzetovereenkomsten willen sluiten en door het Bureau Heffingen dat tijdig over bedrijfsgegevens moet beschikken. Het gaat daarbij evenwel onder meer om bepalingen die redactioneel onlosmakelijk verbonden zijn met bepalingen die pas met ingang van 1 januari 2002 in werking zullen treden. Eerdere inwerkingtreding van die artikelen is daardoor niet mogelijk. Als voorbeeld kan worden gewezen op de verhouding tussen de artikelen 58am, 58ac en 58aa. Het verdient aanbeveling de bepalingen in het wetsvoorstel waaraan mede met het oog op een noodzakelijke eerdere inwerkingtreding daarvan een zelfstandige betekenis moet worden toebedacht als zelfstandige bepalingen te redigeren. De Raad adviseert de gewenste koppeling met de artikelen die later in werking zullen treden in die laatste bepalingen vast te leggen.

8. Om het door de Raad gesignaleerde probleem te ondervangen zonder afbreuk te doen aan de transparantie van het wettelijk stelsel, die mede wordt bereikt door de onderlinge verwevenheid van de betrokken bepalingen nadrukkelijk in de redactie van die bepalingen tot uitdrukking te brengen, verdient het de voorkeur artikel I, onderdeel W, en daarmee de voorgestelde nieuwe titel 3 van hoofdstuk V van de Meststoffenwet in zijn geheel in 2001 in werking te laten treden en tegelijkertijd in artikel V te bepalen dat de verboden gesteld in de artikelen 58aa, 58af, 58aj en 58ak eerst gelden met ingang van 1 januari volgend op het jaar waarop artikel I, onderdeel W, in werking treedt. Artikel V en de toelichting bij dat artikel in paragraaf 10 van de memorie van toelichting zijn dienovereenkomstig aangepast.

9. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

9. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn in het wetsvoorstel verwerkt door aanpassing van de redactie van de voorgestelde nieuwe onderdelen aa en ac van artikel 1, eerste lid, van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel A). Tevens wordt in de voorgestelde titel 3, toe te voegen aan hoofdstuk V van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel W), thans steeds gesproken van een door Onze minister erkende mestbewerker, mestverwerker en mestexporteur.

10. Naast de in het bovenstaande genoemde wijzigingen naar aanleiding van opmerkingen van de Raad van State zijn in het wetsvoorstel nog de volgende wijzigingen aangebracht.

a. In het voorgestelde derde lid van artikel 1 van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel A), dat vrijwel geheel overeenkomt met het huidige vierde lid van dat artikel, wordt een uitbreiding gegeven aan het begrip tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond: voor de toepassing van de hoofdstukken III en IV en voor de toepassing van de in dit wetsvoorstel opgenomen nieuwe titel 3 van hoofdstuk V van de Meststoffenwet, wordt niet alleen rekening gehouden met grond die in gebruik is op grond van een door de grondkamer goedgekeurde, langlopende pachtovereenkomst, maar ook met grond die in gebruik is op grond van een door de grond-

kamer geregistreerde pachtovereenkomst, ook als die van kortere duur is. In het wetsvoorstel is de redactie van het derde lid zodanig gewijzigd ten opzichte van de aan de Raad voorgelegde tekst, dat de reikwijdte ervan zich ook uitstrekt tot op artikel 59, eerste lid, van de Meststoffenwet gebaseerde regelingen waarin vrijstelling wordt verleend van de genoemde hoofdstukken, onderscheidenlijk de genoemde titel, en tot op artikel 61 gebaseerde algemene maatregelen van bestuur waarin nadere regels worden gesteld voor een goede uitvoering van in de genoemde hoofdstukken en de genoemde titel geregelde onderwerpen. Gelet op de onderlinge samenhang van de desbetreffende bepalingen spreekt deze verruiming voor zichzelf.

- b. Voorgesteld wordt in een nieuw vierde lid van artikel 1 van de Meststoffenwet te bepalen dat met grond waarover een bedrijf ingevolge een pachtovereenkomst beschikt eerst rekening wordt gehouden met ingang van het tijdstip van goedkeuring of registratie van de pachtovereenkomst door de grondkamer (artikel I, onderdeel A). Hiermee wordt beoogd een einde te maken aan de in de praktijk voorkomende situaties waarbij de pachtovereenkomst een ingangsdatum voorafgaand aan de datum van goedkeuring of registratie wordt gegeven en de desbetreffende grond in het kader van de Meststoffenwet vanaf deze anterieure datum wordt verantwoord als behorende tot het bedrijf. In het kader van het toezicht op de naleving van de bepalingen van de Meststoffenwet waarin bij de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond wordt aangesloten kan achteraf soms moeilijk worden vastgesteld of de desbetreffende grond daadwerkelijk al op de anterieure datum bij het bedrijf in gebruik was, wat ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdelen q en w, van de Meststoffenwet, eveneens is vereist om de grond mee te mogen tellen. Met de onderhavige wijziging wordt een einde gemaakte aan de hier liggende mogelijkheid van ongewenste constructies die afbreuk doen aan de effectiviteit van de Meststoffenwet.
- c. De redactie van het voorgestelde artikel 7a van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel C) is zodanig gewijzigd dat voor de initiële vulling en – voorzover nodig – de jaarlijkse actualisatie van de basisregistratie percelen niet alleen gegevens kunnen worden gevraagd over de op het tijdstip van opgave door de agrariër bestaande situatie ten aanzien van de percelen die het bedrijf in gebruik heeft en ten aanzien van de aard van dat gebruik, maar ook gegevens kunnen worden gevraagd ten aanzien van het bouwplan van dat bedrijf. Met deze laatste systematiek kan namelijk worden aangesloten bij de opgave die thans reeds in het kader van de verschillende Europese steunmaatregelen voor de akkerbouwsector wordt gedaan en zal bovendien het aantal mutaties van de gegevens naar verwachting kunnen worden beperkt; een en ander voorkomt onnodige administratieve lasten voor de agrariërs. De regels gesteld krachtens de artikelen 7 en 7a van de Meststoffenwet zullen voorschrijven dat eventuele afwijkingen van het bouwplan of andere mutaties, voorzover relevant voor de handhaving van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en het stelsel van mestafzetovereenkomsten, tijdig door de agrariër worden gemeld. Voorts biedt de nieuwe redactie van artikel 7a ook ruimte om gegevens te vragen over grond die niet onder de definitie van «tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond» of «tot het bedrijf behorende oppervlakte natuurterrein» valt, maar die de betrokken agrariër eveneens in gebruik heeft. Een volledig beeld van de bij betrokkene in gebruik zijnde percelen is van belang voor een sluitende controle op de naleving van de regels van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en van het stelsel van mestafzetovereenkomsten.
- d. In de wettekst die aan de Raad is voorgelegd waren als gevolg van een fout bij de tekstverwerking het eerste lid en tweede lid en de aanhef van het derde lid van het voorgestelde artikel 58aj weggevalen. Deze fout is thans hersteld.
- e. Bijlage E bij het wetsvoorstel bevat de forfaits waarnaar in de voorgestelde artikelen 58ab en 58ag wordt verwezen. Het gaat om de forfaits op basis waarvan voor de toepassing van het stelsel van mestafzetovereenkomsten de stikstofproductie in de vorm van dierlijke mest wordt berekend, tegenover welke productie steeds voldoende mestplaatsingsruimte aanwezig moet zijn. Ten opzichte van de bijlage als voorgelegd aan de Raad zijn wijzigingen aangebracht. Deze wijzigingen zijn aangebracht op

basis van de definitieve conclusies van de werkgroep van deskundigen van overheid en landbouwbedrijfsleven, die advies heeft uitgebracht over de geprognosticeerde gemiddelde uitscheiding door de onderscheiden diercategorieën in de jaren 2002 en volgende. De prognoses van de werkgroep zijn vervolgens neerwaarts gecorrigeerd voor de stikstofvervluchtiging uit de stal. De bijlage en de toelichting zijn dienovereenkomstig aangepast. Evenals de in de oorspronkelijke bijlage opgenomen waarden zijn de thans voorgestelde waarden daarnaast neerwaarts gecorrigeerd om te voorkomen dat bedrijven die een minder grote stikstofproductie hebben dan de gemiddelde waarde gedwongen worden mestplaatsingsruimte te regelen voor stikstof die niet wordt geproduceerd. Onder meer op basis van de aan de definitieve rapportage van de werkgroep ontleende inzichten over de spreiding van de in de praktijk gerealiseerde waarden van de stikstofproductie ten opzichte van de gemiddelde waarde, is – overeenkomstig het oorspronkelijke voorstel – het forfait bepaald op 95% van de geprognosticeerde gemiddelde excretiewaarde in de jaren 2003 en volgende, maar mag in het aanvangsjaar 2002 evenwel nog een forfait worden gehanteerd dat is gebaseerd op 90% van de gemiddelde excretiewaarde.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de memorie van toelichting te actualiseren en op onderdelen te verduidelijken. Zowel in de wettekst als in de memorie van toelichting zijn voorts enkele redactionele verbeteringen in de tekst aangebracht.

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 waarnemend Vice-President van de Raad van State,
J. A. E. van der Does*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
L. J. Brinkhorst

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 21 juli 2000, no. W11.00.0201/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 1, eerste lid, onderdelen aa en ac, duidelijk tot uitdrukking brengen dat de aanduiding van de bedoelde gronden op de bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde kaarten de weerslag is van de toepassing van de in die onderdelen vermelde criteria voor zand- of lössgrond respectievelijk uitspoelingsgevoelige grond.
- In het wetsvoorstel een begripsbepaling voor «erkende exporteur», «erkende mestverwerker» en «erkende mestbewerker» opnemen dan wel telkens spreken van een door de minister erkende exporteur, mestverwerker of mestbewerker (vergelijk de artikelen 58ae, eerste lid, en 58an, eerste lid).