

Vergaderjaar 2004–2005

29 930

Wijziging van de Meststoffenwet (invoering gebruiksnormen)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 4 november 2004 en het nader rapport d.d. 8 december 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, mede namens de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2004, no.04.002830, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Meststoffenwet (invoering gebruiksnormen), met memorie van toelichting.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe de Meststoffenwet in overeenstemming te brengen met de Europese regelgeving en de verontreiniging van de bodem en het water door meststoffen, in het bijzonder stikstof en fosfaat, verder te beperken. Ter voldoening aan de zogenoemde Nitraatrichtlijn² wordt het in hoofdstuk IV van de Meststoffenwet geregelde stelsel van regulerende mineralenheffingen vervangen door een stelsel van gebruiksnormen. Dit geschiedt naar aanleiding van het op 2 oktober 2003 door het Europese Hof van Justitie gewezen arrest in de inbreukprocedure van de Commissie tegen Nederland betreffende de uitvoering van de Nitraatrichtlijn (zaak C-322/00). Door middel van de systematiek van gebruiksnormen zal ook invulling worden gegeven aan de eveneens uit Europese regelgeving voortvloeiende verplichting tot normering van het gebruik van fosfaathoudende meststoffen. Daarbij gaat het vooral om de zogenoemde Kaderrichtlijn Water³. Mede met het oog op het Kaderbesluit nr. 2003/80/JBZ van de Raad van 27 januari 2003 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (PbEG L 29), voorziet het wetsvoorstel in de sanctiëring van de overtreding van de gebruiksnormen door punitieve sancties. Daarbij is gekozen voor strafbaarstelling via de Wet op de economische delicten. Het accent ligt evenwel op het instrument van de bestuurlijke boetes, waarvoor een regeling in het wetsvoorstel is opgenomen.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water, het stelsel van bestuurlijke boetes en de handhavinginzet en voorts enkele opmerkingen van wetstechnische aard. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

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 het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² 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).

³ Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 15 juli 2004, nr. 04.002830, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 november 2004, nr. W11.04 0364/V, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State maakt een aantal opmerkingen die in het navolgende worden besproken.

1. Kaderrichtlijn water

Uiterlijk 23 oktober 2009 moeten de lidstaten ingevolge de Kaderrichtlijn Water maatregelenprogramma's voor elk stroomgebiedsdistrict vaststellen (artikel 11, zevende lid). In geen geval mag de toepassing van de maatregelen tot meer verontreiniging van oppervlaktewateren leiden (artikel 11, zesde lid).

Verder moet ingevolge artikel 4, eerste lid, onder a (ii) en (iii) uiterlijk vóór 23 oktober 2015 naast een goed ecologisch potentieel een goede toestand van het oppervlaktewater overeenkomstig bijlage V zijn bereikt. Verlenging (vierde lid) of een minder strenge milieudoelstelling (vijfde lid) is mogelijk mits de toestand van het aangetaste waterlichaam niet verder verslechtert (respectievelijk vierde lid, aanhef en vijfde lid, onder c). Daarnaast staat artikel 4, zesde lid, een tijdelijke achteruitgang toe in – kort gezegd – niet te voorziene overmachtsituaties. Volgens bijlage V kan van een «goede toestand» van de onderscheiden categorieën oppervlaktewater worden gesproken indien de concentraties van de verontreinigende stoffen niet hoger zijn dan de normen die de lidstaten volgens de procedure van punt 1.2.6 van die bijlage hebben vastgesteld.

Over de gebruiksnormen voor fosfaat (artikel 5e van het wetsvoorstel) wordt in paragraaf 3.4, onderdeel b, van de memorie van toelichting uiteengezet dat het traject van de aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen is gericht op een verdere daling van de fosfaatbemesting en het bereiken van evenwichtsbemesting in 2015. Dan vindt geen verdere ophoping van fosfaat in de bodem meer plaats. Dat is van belang voor het bereiken van een goede ecologische toestand of een goed ecologisch potentieel overeenkomstig de Kaderrichtlijn Water, aldus de memorie van toelichting. De toelichting geeft niet aan of met de gestelde gebruiksnormen uiterlijk in 2015 ook een goede toestand van het oppervlaktewater kan worden bereikt. Verder zal gelet op de Kaderrichtlijn het in de normen vastgelegde beleid er mede op moeten zijn gericht dat in ieder geval vanaf 2009, maar in wezen vanaf heden, een verdere verslechtering van de verontreiniging van het oppervlaktewater met fosfaat kan worden voorkomen. In dit verband geeft de Raad aanleiding tot zorg de mededeling in de memorie van toelichting, in paragraaf 9. Milieueffecten, dat uit berekeningen van de Werkgroep Onderbouwing Gebruiksnormen blijkt dat bij een norm van 105 kilogram fosfaat voor grasland en 85 kilogram fosfaat voor bouwland de fosfaatophoping in de bodem blijft toenemen. Daarbij is door genoemde werkgroep de verwachting uitgesproken dat door toename van de fosfaatverzadiging van de bodem de fosfaatbelasting van het oppervlaktewater in de komende decennia weer zal toenemen. In artikel 5e gelden voor grasland voor de jaren 2006 tot en met 2008 achtereenvolgens de normen 110, 105 en 100 kilogram fosfaat en in diezelfde jaren voor bouwland achtereenvolgens 95, 90 en 85 kilogram fosfaat. Voor de daaropvolgende jaren zullen de normen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, waarbij de normen per jaar met het oog op evenwichtsbemesting ten hoogste met 5 kilogram kunnen worden verlaagd. De Raad adviseert in het licht van het vorenstaande in de toelichting nader in te gaan op de vraag of het wetsvoorstel met de daarin opgenomen fosfaathnormen een toereikende eerste stap is om in 2015 de kwaliteitsdoelstelling voor oppervlaktewater te halen en ertoe kan bijdragen dat er in ieder geval vanaf 2009 met de dan te treffen maatregelen geen verdere verontreiniging van het oppervlaktewater meer op zal treden.

1.

Het ingevolge de Kaderrichtlijn Water in 2009 vast te stellen maatregelenprogramma, dat in 2012 operationeel moet zijn, zal conform artikel 5 van de richtlijn zijn gericht op het tegengaan van een toename van de verontreiniging van het oppervlaktewater. Het maatregelenprogramma zal overeenkomstig dat artikel tevens zijn gericht op realisatie in 2015 van een goede ecologische toestand, dan wel, bij kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen, een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand, overeenkomstig

bijlage V bij de richtlijn. Waar mogelijk en verantwoord zal gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid tot termijnverlenging en verlaging van de doelstellingen, bedoeld in artikel 4, vierde en vijfde lid, van de richtlijn. Om aan de Kaderrichtlijn te voldoen wordt de fosfaatnormstelling in de mestwetgeving gericht op evenwichtsbemesting in 2015.

Het thans in het wetsvoorstel opgenomen traject voor de fosfaatnormen tot en met 2008 is naar de huidige inzichten een goede eerste stap ter realisatie van de doelstellingen van de richtlijn. Het traject tot en met 2008 is het resultaat van een zorgvuldige afweging tussen milieukundige doelen enerzijds en landbouwkundige en economische mogelijkheden anderzijds. Eenzelfde soort afweging ligt ook ten grondslag aan de genoemde leden vier en vijf van artikel 5 van de richtlijn. Over het traject is overeenstemming bereikt met de Europese Commissie.

De volgens de normen tot en met 2008 toegestane fosfaatoverschotten (verschil tussen fosfaatgift en opname door het gewas) zijn uiterst beperkt in vergelijking met de overschotten die de afgelopen decennia zijn toegestaan. Daarmee wordt de fosfaatophoping in de bodem de komende jaren al aanzienlijk afgevlakt. In 2008 is het veronderstelde fosfaatoverschot nog slechts circa 10 kilogram per hectare grasland en circa 25 kilogram per hectare bouwland. Na 2009 worden de normen bovendien verder aangescherpt. Naast normen per hectare zijn ook andere maatregelen van belang om de fosfaatemissie uit de landbouw tegen te gaan, zoals het verbod van najaarsaanwending van drijfmest op bouwland op klei- en veengronden en de instelling van bemestingsvrije zones langs beken in het hoger gelegen deel van Nederland. Deze maatregelen zijn behandeld in subparagraaf 2.1.4. van de memorie van toelichting.

Tot slot zij erop gewezen dat voor de voldoening aan de Kaderrichtlijn Water niet alleen de emissies uit de land- en tuinbouw van belang zijn, maar ook emissies uit andere bronnen. De afgelopen jaren is de nationale emissie van fosfaat naar het oppervlaktewater afgenomen van 74,2 miljoen kilogram in 1985 naar 23,1 miljoen kilogram in 2002, een reductie met 69%. In lijn daarmee zijn de gemiddelde fosforgehalten in het oppervlaktewater afgenomen van 0,3–0,6 milligram per liter in 1985 tot 0,15 milligram per liter in 2002. Door bron- en effectgerichte maatregelen in de diverse sectoren zal de emissie de komende jaren verder afnemen. Daarmee zal Nederland er naar verwachting in slagen de fosfaatverontreiniging van het oppervlaktewater ook na 2009 verder te laten afnemen en te voldoen aan de richtlijn.

De (sub)paragrafen 3.4 en 9 van de memorie van toelichting zijn in lijn met het voorgaande verder verduidelijkt.

2. Bestuurlijke boete

Volgens paragraaf 5 van de memorie van toelichting is voor de regeling van de bestuurlijke boetes zoveel mogelijk aangesloten bij het – inmiddels bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediende – wetsvoorstel vierde tranche Awb¹, waarvan wordt verwacht dat dit door het onderhavige wetsvoorstel zal worden ingehaald. Daarom heeft de Raad de nu voorgestelde regeling ook getoetst aan de regeling van de bestuurlijke boete in de voorgestelde vierde tranche Awb.

a. Verhouding tot strafrechtelijke handhaving

Voor de naleving van de gebruiksnormen voorziet het wetsvoorstel in sanctionering door middel van het opleggen van bestuurlijke boetes en de toepassing van het strafrecht. In paragraaf 5 van de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat de nadruk zal komen te liggen op bestuurlijke boetes en dat het strafrecht als vangnet zal dienen. In diezelfde paragraaf wordt aangekondigd dat met het openbaar ministerie een richtlijn zal worden opgesteld waarin wordt aangegeven welke feiten dermate ernstig zijn dat deze met het oog op een eventuele strafrechtelijke vervolging ter beoordeling aan het openbaar ministerie worden voorgelegd. Voorshands wordt daarbij in ieder geval gedacht aan herhaalde overtredingen, aanmerkelijke overtredingen, overtredingen in georganiseerd verband en complexe en frauduleuze constructies voor de ontwarring waarvan ingrijpende dwangbevoegdheden, zoals vrijheidsbeneming, noodzakelijk zijn. In de toelichting worden deze categorieën al enigszins uitgewerkt.

Ingevolge het voorgestelde artikel 77, eerste lid, Meststoffenwet dienen overtredingen indien de ernst daarvan of de omstandigheden waaronder zij

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nrs. 1–4.

zijn begaan daartoe aanleiding geven, aan het openbaar ministerie te worden voorgelegd. In het licht van het in paragraaf 5 van de memorie van toelichting aangekondigde beleid is niet duidelijk of dit de mogelijkheid van het instellen van een strafvervolgning, dus ook onafhankelijk van het aangeven door het bestuur, onverlet laat. Het gebruik van de woorden «Voor een overtreding die aan het openbaar ministerie moet (cursivering RvS) worden voorgelegd» in het tweede lid van artikel 77 wekt in dit verband ook verwarring¹. De toelichting is hierover niet geheel duidelijk. De Raad gaat er vanuit dat niet wordt beoogd om in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving een voorselectie voor eventueel strafrechtelijk af te handelen overtredingen te maken. In het wetsvoorstel zal dan ook een bepaling moeten worden opgenomen ingevolge welke het recht tot strafvervolgning vervalt indien het bestuursorgaan wegens dezelfde gedraging reeds een bestuurlijke boete heeft opgelegd of aan de overtreder na een eerdere bekendmaking van het voornemen daartoe, mededeelt dat geen bestuurlijke boete zal worden opgelegd (vergelijk artikel II – aanvulling artikel 243 Sv – in het wetsvoorstel vierde tranche Awb). Het wetsvoorstel zal op dit punt nader moeten worden gezien.

b. Eenvoudig vast te stellen overtredingen?

Volgens paragraaf 5. Sanctionering, van de memorie van toelichting is de voorgestelde regeling van bestuurlijke boetes getoetst aan de in die paragraaf vermelde rapporten en kabinetsstandpunten betreffende bestuurlijke boetes. Uiteengezet wordt dat de betrokken normen zodanig duidelijk zijn omschreven, dat het mogelijk is om in de praktijk een vaste gedragslijn te ontwikkelen die een eenvoudige en efficiënte uitvoering waarborgt. Noch bij het voorgestelde artikel 5a, in samenhang met artikel 5b, noch bij het voorgestelde artikel 5h, noch bij de aanverwante bepalingen van de Meststoffenwet kan er discussie zijn over de vraag of een gedraging wel of niet onder de norm valt. Waar het gaat om de gebruiksnormen en de verplichting tot een verantwoorde afzet van het mestoverschot kan door meting van hoeveelheden zelfs zeer concreet de omvang van de overtreding worden vastgesteld, aldus de toelichting. Elders in de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat door organisatorische voorzieningen bij de Dienst Regelingen en de Algemene Inspectiedienst ook bij met hogere boetes te bestraffen overtredingen een lik-op-stuk-benadering is verzekerd (paragraaf 10.2, onder b).

De Raad betwijfelt of dit effect voldoende kan worden bereikt met de voorgestelde opzet van de regeling van de gebruiksnormen in de artikelen 5a en 5b en die van de verplichting van de mestproducent met betrekking tot de afvoer van dierlijke meststoffen in artikel 5h. De toepassing van het algemene gebruiksverbod in artikel 5a wordt in artikel 5b afhankelijk gesteld van de vraag of de betrokken gebruiker van meststoffen kan aantonen dat hij de gebruiksnormen van artikel 5c en volgende niet overschrijft. Weliswaar zullen met het oog op die uitsluitingsgrond krachtens het nieuwe hoofdstuk VA voorschriften met betrekking tot de gegevensadministratie worden gesteld, maar die laten onverlet dat de gebruiker van meststoffen de ruimte heeft om ook met alternatieve bewijzen te komen (paragraaf 7, onder a. Bewijslastverdeling, van de memorie van toelichting). In dat verband wordt verder in de toelichting opgemerkt dat in de gevallen waarin de agrariër gegevens heeft aangedragen om aannemelijk te maken dat hij de gebruiksnormen heeft nageleefd, de minister onderscheidenlijk het openbaar ministerie (bij strafrechtelijke handhaving – aanvulling RvS) deze gegevens niet zonder meer naast zich neer kunnen leggen. De toelichting gaat ervan uit dat 4300 bedrijven in het kader van de procedure van de bestuurlijke boete met aanvullende bewijsstukken zullen komen (paragraaf 8.3 Administratieve lasten). Verder zal op de minister de bewijslast rusten bij de vaststelling van de omvang van de overschrijding van de gebruiksnorm welke bepalend is voor de hoogte van de bestuurlijke boete (paragraaf 7). Gelet op de zorgvuldigheid waarmee de minister met de uitsluitingsgrond van artikel 5b moet omgaan en de prognose van het aantal gevallen waarin bedrijven met aanvullende bewijsstukken zullen komen, kan naar de mening van de Raad bij de handhaving van het verbod in artikel 5a niet zonder meer worden gesproken van eenvoudig vast te stellen feiten. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de verantwoordingsplicht met betrekking tot de afvoer van dierlijke meststoffen in artikel 5h. Op grond van het vorenstaande is de Raad er niet van overtuigd dat het bij de handhaving van de Meststoffenwet door middel van bestuurlijke boetes zal gaan om

¹ In artikel 5.4.1.5, derde lid, wetsvoorstel vierde tranche Awb wordt eenzelfde formulering gebruikt, maar die slaat terug op de bepaling in het tweede lid van dat artikel dat elke overtreding die tevens een strafbaar feit is aan de officier van justitie wordt voorgelegd.

eenvoudig vast te stellen overtredingen. Een lik-op-stuk-beleid is hiermee niet gegarandeerd. De Raad adviseert in de memorie van toelichting nader op deze problematiek in te gaan.

c. Forfaitair en niet-forfaitair stelsel

In het wetsvoorstel zijn twee stelsels van bestuurlijke boeten opgenomen. In de artikelen 79 tot en met 82 en in artikel 84, eerste lid, is een stelsel met forfaitaire boetes neergelegd voor de handhaving van de gebruiksnormen (artikel 5a in samenhang met artikel 5b) en van de verplichting de afzet van het dierlijk mestoverschot te verantwoorden (artikel 5h). Per overtreding geldt een boetemaximum van 45 000 euro voor natuurlijke personen en van 450 000 euro voor rechtspersonen, vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid en maatschappen. In de artikelen 83 en 84, tweede lid, is een stelsel van flexibele boeten opgenomen, waarbij voor de zojuist genoemde categorieën overtreders per overtreding een maximum geldt van respectievelijk 11 250 euro en 45 000 euro. In die gevallen gaat het om de overtreding van overige voorschriften en van voorschriften met administratieve verplichtingen, die bij of krachtens de artikelen 5c, tweede lid, 5e, vijfde lid, 5g, derde lid, 6, 59, 59a, 59b, 59c en 59d, derde lid, of 61 zijn gesteld. Uit paragraaf 5 van de memorie van toelichting kan worden opgemaakt dat deze boetemaxima zijn afgestemd op die welke voor vergelijkbare overtredingen zijn vastgelegd in de Wet op de economische delicten (WED). Over de regeling van de forfaitaire boeten heeft de Raad de volgende opmerkingen.

(i) Het forfaitaire karakter van deze boetes komt tot uiting in de tarifiering per kilogram stikstof respectievelijk fosfaat waarmee een of meer van de gebruiksnormen is overschreden (artikelen 79 en 80). Ingevolge artikel 81 legt de minister een lagere boete op indien de overtreder aannemelijk maakt dat de overeenkomstig de artikel 79 of 80 vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. De Raad wijst er, gelet op artikel 6 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens, op dat het bedrag van de op te leggen boetes in een concreet geval proportioneel dient te zijn. Nu het wetsvoorstel voor deze boetes per overtreding een maximum mogelijk maakt van 45 000 euro voor natuurlijke personen en van 450 000 euro voor rechtspersonen, vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid en maatschappen, brengt dit mee dat de minister in de gevallen waarin volgens het wetsvoorstel een hoog bedrag aan boetes kan worden opgelegd, zal moeten nagaan of de op te leggen boete proportioneel is, dus ook los van de vraag of de overtreder zich beroept op een bijzondere omstandigheid als bedoeld in artikel 81. De toelichting op het overigens gelijklopende 5.4.1.7, derde lid, van het wetsvoorstel vierde tranche Awb vermeldt dat het bestuursorgaan ook een lagere boete oplegt indien het sterke aanwijzingen heeft dat de hoogte in een bepaalde casus onevenredig uitpakt (blz. 142/143). De Raad adviseert de toelichting bij het voorgestelde artikel 81 in overeenstemming te brengen met die bij artikel 5.4.1.7, derde lid van het wetsvoorstel vierde tranche Awb. In samenhang hiermee ware de laatste zin in de toelichting op artikel 81 te schrappen.

(ii) In artikel 82 is bepaald dat de tarieven die in de artikelen 79, eerste lid, en 80, eerste lid, zijn vastgelegd voor de vaststelling van een forfaitaire boete kunnen worden aangepast bij algemene maatregel van bestuur. De Raad adviseert om in aansluiting op artikel 5.4.1.7, vierde lid, van het wetsvoorstel vierde tranche Awb te bepalen dat bij wijziging van de tarieven artikel 1, tweede lid, Wetboek van Strafrecht van overeenkomstige toepassing is.

d. Criterium voor opmaken rapport

De regeling van de bestuurlijke boete in het wetsvoorstel vierde tranche Awb stelt de verplichting een rapport op te maken en de verplichting de overtreder te horen (artikel 5.4.2.6) afhankelijk van de bevoegdheid van de hogere boete dan 340 euro op te leggen. In de artikelen 85 en 87 wordt het opmaken van het rapport en het horen van de overtreder aan de toezichthoudende ambtenaren overgelaten. Indien zij geen rapport opmaken en de overtreder niet horen, kan geen boete hoger dan 340 euro worden opgelegd¹. In de toelichting op artikel 85 wordt hierover opgemerkt dat het uit een oogpunt van lik-op-stuk beleid gewenst kan zijn dat de betrokken toezichthoudende ambtenaar de overtreder direct een boete kan opleggen. Naar de mening van de Raad zal de uitoefening

¹ Hierop is ook de scheiding in de mandatering van bevoegdheden (tussen opleggen van de boete en het opmaken van een rapport) afgestemd (artikel 85, vijfde lid).

van deze bevoegdheid niet in strijd mogen komen met de regels die in het wetsvoorstel voor de bepaling van de hoogte van de bestuurlijke boete zijn gesteld en met de regeling van de verhouding tot de strafrechtelijke handhaving in artikel 77. Hij adviseert hieraan in de memorie van toelichting aandacht te besteden.

e. Vierde tranche Awb

Naast de afwijkingen ten opzichte van het wetsvoorstel vierde tranche Awb die hiervoor reeds aan de orde kwamen, wijst de Raad nog op de volgende verschillen tussen het onderhavige wetsvoorstel en dat wetsvoorstel.

- Niet is bepaald dat geen bestuurlijke boete wordt opgelegd ingeval van overlijden van de overtreder. Artikel 5.4.1.3 van de voorgestelde vierde tranche Awb voorziet wel in een regeling.*
- In de toelichting op artikel 5.4.2.2, eerste lid, van het wetsvoorstel vierde tranche Awb wordt erop gewezen dat dit artikel ook inhoudt dat de overtreder inzage kan krijgen in stukken die ten voordele van hem strekken. Die mededeling ontbreekt in de memorie van toelichting van het onderhavige wetsvoorstel.*
- In artikel 4.4.1.5 wetsvoorstel vierde tranche Awb is de wijze geregeld waarop de bestuurlijke boete moet worden betaald. Het wetsvoorstel zal moeten bezien op de wenselijkheid van een bepaling van die strekking, voor zolang de vierde tranche Awb nog niet in werking is getreden.*

De Raad adviseert het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op deze punten aan te vullen.

2.

a. Het beleid dat wordt neergelegd in de met het openbaar ministerie vast te stellen richtlijn, over de zaken die in ieder geval door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan het openbaar ministerie met het oog op een eventuele strafvervolgning worden voorgelegd, laat inderdaad onverlet dat het openbaar ministerie ook onafhankelijk van het aangeven door het bestuur de mogelijkheid van het instellen van een strafvervolgning heeft. De tekst van het voorgestelde artikel 77, tweede lid, van de Meststoffenwet en de paragrafen 5 en 12 van de memorie van toelichting zijn op dit punt verduidelijkt.

Overeenkomstig het advies van de Raad wordt in artikel 77, derde lid, voorts bepaald, dat het recht op strafvervolgning vervalt, indien de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wegens hetzelfde feit reeds een bestuurlijke boete heeft opgelegd, of indien hij aan de overtreder, na een eerdere mededeling van het voornemen daartoe, heeft medegedeeld dat geen bestuurlijke boete zal worden opgelegd.

b. De voorgestelde opzet van de regeling van de gebruiksnormen in de artikelen 5a en 5b van de Meststoffenwet en die van de verplichting tot verantwoording van de afvoer, bedoeld in het voorgestelde artikel 5h van de Meststoffenwet, is gekozen om de belasting van de overheid niet onevenredig groot te maken. Door de systematiek van de strafuitsluitingsgronden en de verantwoordingsplicht komt, waar dat redelijk is, een deel van de bewijslast bij de agrariër te liggen. In paragraaf 7, onder a, van de memorie van toelichting is daarop ingegaan. De Raad van State heeft over de redelijkheid van deze bewijslastverdeling geen opmerkingen gemaakt, maar vraagt zich wel af of deze systematiek de conclusie rechtvaardigt dat sprake is van een eenvoudige vaststelling van overtredingen, waar immers de agrariër de ruimte houdt om met alternatieve bewijsstukken te komen en de overheid de omvang van de normoverschrijding aannemelijk zal moeten maken.

Deze kanttkening van de Raad van State is terecht. De mogelijkheid om met alternatieve bewijsstukken te komen mag evenwel niet geheel worden uitgesloten. Zij vloeit immers voort uit het beginsel van de vrije bewijsleer. Dat beginsel brengt met zich dat de (straf)rechter rekening kan houden met alle bewijzen waaruit ten aanzien van een verdachte aannemelijk wordt dat hij onschuldig is dan wel dat te zijner aanzien een strafuitsluitingsgrond van toepassing is. Dit beginsel heeft niet alleen te gelden bij de toepassing van het strafrecht, maar ook bij de toepassing van andere punitieve sancties. Ook in het traject voorafgaande aan de oplegging van de bestuurlijke boete zal daaraan derhalve invulling moeten worden gegeven.

Waar dwingend wordt voorgeschreven op welke wijze de hoeveelheden die bepalend zijn voor het al dan niet naleven van de genoemde normen moeten worden vastgesteld en verantwoord, wordt daarmee de norm zelf nader ingevuld. Deze onderdelen van de norm zijn een gegeven en kunnen in het kader van de bewijsvoering niet als zodanig ter discussie worden gesteld. Waar het verantwoord is om de norm op de genoemde wijze nader in te vullen, gebeurt dat. Zo is in het voorgestelde artikel 5f van de Meststoffenwet vastgelegd met welke hoeveelheden wordt gerekend. Ook de in het derde lid van dat artikel bedoelde werkingscoëfficiënt voor organische mest wordt bij algemeen verbindend voorschrift vastgelegd, en leent zich daarmee niet voor tegenbewijs. Verder kan bij de gebruiksnormen een nadere invulling plaatsvinden door deze te koppelen aan het gewas dat op een bepaald peilmoment of gedurende een bepaalde periode op het land staat (voorgestelde artikel 59 van de Meststoffenwet).

De mogelijkheden om de bewijsvoering in te perken vinden evenwel hun grenzen waar inperking zou leiden tot een onevenredige, en dus onbillijke, uitkomst. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn als, zonder tegenbewijs toe te staan, zou worden voorgeschreven dat de excretie van de dieren te allen tijde wordt bepaald op basis van in de regelgeving vastgelegde forfaitaire excretiegetallen, gebaseerd op gemiddelde waarden in de praktijk. Bij dergelijke gemiddelden kunnen marges aan de orde zijn. Zo kan het zijn dat de dieren van een bepaalde agrariër door veevoermaatregelen, of omdat zij van een specifiek ras zijn, in werkelijkheid een aanmerkelijk lagere excretie realiseren dan wordt berekend met toepassing van de forfaits. Een veehouder met veel dieren in verhouding tot de grond zou aldus, zelfs als feitelijk alle geproduceerde mest is afgevoerd, schuldig kunnen worden bevonden aan een strafbaar feit wegens overschrijding van de gebruiksnormen. Dit omdat hij niet het bewijs kan leveren van de afzet van een berekende, maar in werkelijkheid niet geproduceerde, hoeveelheid dierlijke meststoffen. Daarmee zou sprake zijn van een onevenredige normstelling, namelijk van een norm waaraan de veehouder in redelijkheid niet kan voldoen. Dit gegeven kan weliswaar worden verdisconteerd in de straftoemeting – in casu ligt schuldigverklaring zonder strafoplegging in de rede –, maar de norm behoudt daarmee nog wel het effect van criminalisering van de betrokken agrariër, zonder dat er sprake is geweest van laakbaar gedrag. Dat is ongewenst.

Het gevolg van een en ander is wel, zoals de Raad van State terecht aangeeft, dat zaken niet altijd zo zwart-wit zijn, dat zonder meer gesproken kan worden van een eenvoudige vaststelling of inderdaad sprake is van een overtreding. Er zal – ook gelet op verschillen in bedrijfsvoering en onnauwkeurigheden bij metingen – vaak een zekere marge gelden waarbinnen voldoening aan de norm aannemelijk is en dus de conclusie moet zijn dat geen sprake is van een strafbaar feit. Voorafgaand aan de oplegging van een boete zullen een zorgvuldige weging van feiten en omstandigheden en een zorgvuldige waardering van bewijsstukken plaatsvinden. Het is van belang dat de overheid voor een adequate vaststelling van de feiten de beschikking heeft over voldoende betrouwbare gegevens, om tot een reële waardering te kunnen komen van de nadere gegevens waarmee de agrariër of de intermediair komt; daartoe strekken primair de op de voorgestelde artikelen 59 en volgende van de Meststoffenwet te baseren regels inzake administratie, gegevensverstrekking en hoeveelheidbepaling. De minister (bij de bestuurlijke boete) of de strafrechter (ingeval van strafrechtelijke vervolging) zal vervolgens, na deze afweging en waardering van feiten en bewijzen zorgvuldig te hebben verricht, eerst tot daadwerkelijke sanctionering overgaan, als hij de – beredeneerde, op de bewijsmiddelen gebaseerde – overtuiging heeft gekregen dat de betrokken agrariër of intermediair het strafbare feit heeft gepleegd; een 100%-zekerheid is daarbij in het Nederlands recht niet vereist. Bij de bestuurlijke boete vindt, anders dan bij de gebruikelijke toetsing van bestuursbesluiten, door de bestuursrechter een volle toetsing plaats. Dit geldt ook ten aanzien van het bewijs van de feiten die aan de oplegging van de boete ten grondslag liggen. Deze volle toetsing vloeit voort uit het vereiste van «full jurisdiction» in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM).

Waar in de memorie van toelichting sprake is van een eenvoudige vaststelling van de feiten, moet dit in relatieve zin worden begrepen. Wat vast staat is dat over het algemeen de vaststelling van het strafbare feit zal kunnen geschieden zonder gebruik te maken van de dwangmiddelen die het strafpro-

cesrecht biedt ten behoeve van de waarheidsvinding, zoals het ophouden voor verhoor of inverzekeringstelling. Zo gezien is in relatieve zin sprake van eenvoudig vaststelbare feiten. Dat geldt ook waar de aangrijpingspunten voor de vaststelling van het feit, namelijk de onderdelen van de meststoffenbalans op een bedrijf of op een onderneming, helder zijn: het gaat primair om de vaststelling van hoeveelheden aangevoerde, geproduceerde, afgevoerde en opgeslagen mest.

Ook het lik-op-stuk-karakter van de bestuurlijke boete moet in relatieve zin worden beschouwd. Hoewel uiteraard sprake is van een zorgvuldige procedure van waarheidsvinding, waarbij de betrokkene in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze te geven naar aanleiding van het voornemen tot oplegging van een bestuurlijke boete, zal de bestuursrechtelijke procedure over het algemeen sneller tot oplegging van een sanctie leiden dan wanneer een reguliere strafrechtelijke procedure wordt gevolgd. Bij de bestuurlijke boete vindt de toetsing door de rechter immers achteraf plaats.

De memorie van toelichting, in het bijzonder paragraaf 5, is naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad enigszins genuanceerd op de genoemde punten. Voorts is paragraaf 7 van de memorie van toelichting in lijn met het voorgaande uitgebreid met een uiteenzetting over de vrije bewijsleer.

c. (i)

Naar het oordeel van de regering brengt artikel 6 van het EVRM niet met zich dat, ingeval boetebedragen wettelijk gefixeerd zijn – zoals in de voorgestelde artikelen 79 en 80 van de Meststoffenwet het geval is – en het vastgestelde boetebedrag in een specifieke situatie hoog is, het bestuursorgaan, in casu de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, steeds ambtshalve zou moeten nagaan of de op te leggen boete evenredig is. Met deze veronderstelling lijkt de Raad voorbij te gaan aan het feit dat de wetgever zelf bij het vaststellen van de gefixeerde boetebedragen reeds een evenredigheidstoets heeft uitgevoerd. Het bestuur en de rechter dienen in beginsel uit te gaan van de afweging van de wetgever. Ik verwijs in dit verband naar het nader rapport inzake het wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht, waarin naar aanleiding van soortgelijke opmerkingen van de Raad op deze materie uitvoerig is ingegaan (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 4, blz. 21, bij punt 24).

Hoewel er als regel van uit mag worden gegaan dat de boete evenredig is, kan niet worden uitgesloten dat de boete in een concreet geval wegens bijzondere omstandigheden onbillijk uitwerkt. De afweging door de wetgever is nu eenmaal naar aard een abstracte, waarbij niet altijd met alle bijzondere omstandigheden rekening kan worden gehouden. Voor dergelijke gevallen biedt het voorgestelde artikel 81 van de Meststoffenwet een «hardheidsclausule». Op grond daarvan kan de minister besluiten een lagere boete op te leggen dan de wet voorschrijft. De overtreder zal daar in beginsel een voldoende onderbouwd beroep moeten doen. Daarmee wordt de door artikel 6 EVRM vereiste evenredigheid in specifieke situaties over het algemeen voldoende gewaarborgd. Slechts in uitzonderlijke gevallen, waarin uit het dossier van een overtreder sterke aanwijzingen blijken die zouden moeten leiden tot een matiging van de op te leggen boete, zal de minister vanuit het evenredigheidsbeginsel het wettelijk voorgeschreven boetebedrag moeten verlagen zonder dat de overtreder een beroep heeft gedaan op artikel 81. De toelichting op artikel 81 in paragraaf 12 van de memorie van toelichting is aangevuld met een passage met bovenstaande strekking, en is overeenkomstig het advies van de Raad in lijn gebracht met de toelichting bij artikel 5.4.1.7, derde lid, van het wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht.

(ii) Overeenkomstig het advies van de Raad is het voorgestelde artikel 82 van de Meststoffenwet aangevuld met een vierde lid, waarin artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht van overeenkomstige toepassing is verklaard.

d.

De opvatting van de Raad wordt gedeeld. In paragraaf 12 van de memorie van toelichting is de toelichting op het voorgestelde artikel 85 van de Meststoffenwet verduidelijkt.

- e.
- Het voorgestelde artikel 73 van de Meststoffenwet is aangevuld met een tweede lid, houdende de door de Raad geadviseerde regeling voor de situatie dat de overtreder is overleden.
 - In de toelichting bij het voorgestelde artikel 86 van de Meststoffenwet is – overeenkomstig het advies van de Raad – verduidelijkt dat het dossier dat dient tot onderbouwing van de beslissing tot opleggen van een bestuurlijke boete, mede de documenten omvat die ten voordele van de overtreder kunnen strekken.
 - Het voorgestelde artikel 91 van de Meststoffenwet is overeenkomstig het advies van de Raad aangevuld met een regeling inzake de betaling van een bestuurlijke boete.

3. Controle-inzet

In paragraaf 10.2 Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en handhavingsbeleid wordt onder b uiteengezet dat, zeker in de eerste jaren na invoering van het stelsel van gebruiksnormen, stevig zal moeten worden ingezet op repressieve handhaving. Daarbij moet ook voldoende nadruk worden gelegd op controles en zichtbaarheid van de overheid. De oplossing zoekt de regering niet zozeer in een vergroting van de capaciteit van de Algemene Inspectiedienst ten behoeve van de mestwetgeving maar in een meer gerichte inzet van die capaciteit op risicogroepen. Daarbij gaat het volgens de toelichting in het bijzonder om controles bij intermediairs en bij overschotbedrijven, ook gedurende het kalenderjaar. De controle-intensiteit bij de niet-overschotbedrijven kan lager zijn, maar zal voldoende zijn om het nalevingsniveau ook aldaar op peil te houden. De Raad leidt uit de tabel in paragraaf 8.1, onder a (Bedrijfseffecten, aantal bedrijven en omvang van de veestapel) van de memorie van toelichting af dat er in het jaar 2002 40 000 overschotbedrijven en 1 000 intermediaire ondernemingen waren. Verder kan in paragraaf 10.3, onder a, worden gelezen dat bij de begroting van de lasten van de uitvoering en handhaving wordt uitgegaan van 10 000 controles (deels administratief, deels fysiek en deels beide) door de Dienst Regelingen, die gelet op het in belangrijke mate selecte karakter een grote trefkans hebben en leiden tot 6 000 geconstateerde overtredingen. Gelet op het eerder aangegeven aantal risicobedrijven komt dit dus per overschotbedrijf neer op gemiddeld minder dan één controle in de vier jaar. De Raad maakt hieruit op dat de controle op de naleving van de gebruiksnormen toch nog grotendeels door de Algemene Inspectiedienst zal moeten geschieden. In verband daarmee adviseert hij om in aansluiting op de gegevens over de controle-inzet van de Dienst Regelingen in paragraaf 10.3, onder b, een kwantitatief inzicht te geven van de door de Algemene Inspectiedienst te verrichten controles.

3.

Het is nu nog te vroeg om een kwantitatief overzicht te geven van de door de Algemene Inspectiedienst te verrichten controles. Zoals in paragraaf 10.2, onder b, van de memorie van toelichting is aangegeven, wordt de handhaving van de mestwetgeving in de toekomst vormgegeven volgens het concept van «programmatisch handhaven». Dat betekent dat de handhaving onderdeel wordt van een cyclisch en integraal beleidsproces, waarbij de sturing op een systematische wijze plaatsvindt, op basis van een handhavingsvisie die uitgaat van kwantificeerbare handhavingsdoelen die worden gerelateerd aan de milieudoelen ter bescherming waarvan de wettelijke bepalingen strekken. De wijze waarop de middelen het meest doelmatig kunnen worden ingezet om deze handhavingsdoelen te realiseren, wordt neergelegd in een handhavingsstrategie. De op basis van de handhavingsvisie en -strategie in een specifiek jaar concreet in zetten capaciteit, inclusief de aantallen controles waar de Raad op doelt, worden neergelegd in een concreet handhavingsplan. Op dit moment worden volgens een strakke methodiek en met inzet van de expertise van de Dienst Regelingen, de Algemene Inspectiedienst, het openbaar ministerie, het Expertisecentrum van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en externe deskundigen, de handhavingsvisie en handhavingsstrategie uitgewerkt. Daarbij wordt een goed onderbouwde inschatting gemaakt van het noodzakelijke en het verwachte nalevingsniveau van de onderscheiden kernbepalingen en ondersteunende bepalingen van het mestwetgevingcomplex. Verder worden de relevante doelgroepen en alle andere aspecten van de handhavingswerkelijkheid in beeld gebracht en

worden de risico's en knelpunten geanalyseerd en gewogen. Daarbij zal ook een verdere verfijning worden aangebracht binnen de risicogroepen, zoals onderscheiden in subparagraaf 3.6.1 van de memorie van toelichting. Pas in de loop van 2005 kan een begin worden gemaakt met het ontwerpen van de handavingsplannen. Eerst dan kan de door de Raad gevraagde kwantificering plaatsvinden. Als randvoorwaarde blijft evenwel gelden dat de gezamenlijke lasten van de Dienst Regelingen en van de Algemene Inspectiedienst voor de uitvoering en handhaving van de mestwetgeving uiteindelijk met 40% worden gereduceerd ten opzichte van 2002; in de aanvangsperiode van het systeem van gebruiksnormen zijn middelen beschikbaar voor een grotere controle-inzet. De dynamiek van de beleidscyclus, die voorziet in bewaking van de nalevingsniveaus, analyse van de handavingsrapporten, evaluatie en bijsturing waar dit nodig is, gecombineerd met een intelligente interactie tussen de bij de handhaving betrokken diensten, garandeert dat de beschikbare handavingscapaciteit steeds variabel, doelmatig en effectief kan worden ingezet.

De subparagrafen 10.2 en 10.3 van de memorie van toelichting zijn in lijn met het voorgaande aangevuld. Uit een oogpunt van consistentie zijn de bedragen en aantallen genoemd bij de Dienst Regelingen gekoppeld aan de maximale inzet die door deze dienst binnen de gegeven capaciteit kan worden verricht. De getallen voor de aantallen controles zijn geschrapt.

4. Overige opmerkingen

a. Gevolgen uitbreiding definitie dierlijke meststoffen

De definitie van dierlijke meststoffen (artikel 1, aanhef en onder i) wordt in navolging van de Nitraatrichtlijn uitgebreid. Als gevolg daarvan vallen onder dit begrip ook uitwerpselen van andere categorieën dieren dan die in Bijlage A van de geldende Meststoffenwet zijn vermeld en waarvoor nog geen excretiewaarden zijn vastgesteld, zoals van paarden. In de toelichting zal moeten worden ingegaan op de lasten die deze wijziging voor de overheid en het bedrijfsleven meebrengt.

b. Natuurterreinen

Natuurterreinen worden in het wetsvoorstel niet meer gerekend tot bij het bedrijf behorende grond. In paragraaf 6, onder a, wordt uiteengezet dat hiertoe is overgegaan om de voorschriften van de mestwetgeving ten aanzien van natuurterrein met beheersregimes gelijk te trekken, ongeacht of de natuurterreinen in gebruik zijn bij landbouwbedrijven, bij natuurbeschermingsorganisaties, landgoederen of anderszins. Gevolg hiervan is dat deze gronden niet meetellen voor de gebruiksruijmtte voor meststoffen binnen de in artikel 5b voorgestelde gebruiksnormen. Uit de reactie in de memorie van toelichting op vragen van de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland over deze wijziging kan worden opgemaakt dat is gekozen voor gescheiden mestregimes: voor landbouwgrond, waar de gebruiksnormen van het wetsvoorstel op van toepassing zijn, en voor natuurterrein, waar afzonderlijke beheersregelingen en het Besluit gebruik meststoffen gelden. Naar het oordeel van de Raad komt dit niet tot uitdrukking in het wetsvoorstel. Ten aanzien van de daarin voorgestelde gebruiksnormen dient te worden bepaald dat deze van toepassing zijn voorzover geen meststoffen worden gebruikt of afgezet overeenkomstig de regels die gelden voor natuurterreinen. Deze zullen op zich natuurlijk moeten voldoen aan de eisen die de toepasselijke Europese richtlijnen inhouden. De Raad adviseert het wetsvoorstel in die zin aan te vullen.

c. Grondgebruiksverklaring

Onder de huidige mestwetgeving is het fenomeen van de grondgebruiksverklaring ontstaan. Als gevolg van de voorgestelde definitie van tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond is die regeling niet meer noodzakelijk: de veehouder zal zelf de gebruikstitel moeten aangeven op basis waarvan hij beschikt over grond waarop hij de mest kan gebruiken. De vraag rijst of deze wijziging in het wetsvoorstel niet het onbedoelde effect zal hebben dat de grondgebruiksverklaring als flexibele vorm van grondgebruik en mogelijkheid tot verantwoord gebruik van dierlijke meststoffen in onbruik geraakt¹. Hiervan zal tenminste rekenschap moeten worden gegeven in de toelichting.

¹ Zie AgroNieuws van 25 maart 2004.

d. Vaste mest

In paragraaf 8.1 algemeen, onder d. Intermediairs van de memorie van toelichting wordt ten aanzien van de lasten die aan mesttransporten zullen zijn verbonden meegedeeld dat geen automatische bemonstering van vaste mest plaatsvindt. Naar aanleiding van deze opmerking rijst bij de Raad de vraag op welke wijze de hoeveelheid getransporteerde mest van deze soort zal worden bepaald. Voor de lasten maakt het immers uit of die hoeveelheid forfaitair of door middel van monsters zal moeten worden berekend en welk regime voor de zogenoemde boer-boer transporten zal gelden. Zeker nu als gevolg van de uitbreiding van de definitie van dierlijke meststoffen ook (vaste) paardenmest verantwoord zal moeten worden afgevoerd¹, adviseert de Raad hierover duidelijkheid te verschaffen in de memorie van toelichting.

4.

a. In de subparagrafen 8.1, onder d, en 10.3 van de memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de – overigens beperkte – lasten voor overheid en bedrijfsleven die voortvloeien uit de verruiming van het begrip «dierlijke meststoffen». In subparagraaf 3.2.1 is voorts nauwkeuriger aangegeven om welke diersoorten en -categorieën het gaat.

b. Anders dan de Raad meent, bevat het wetsvoorstel wel een uitdrukkelijke scheiding tussen het mestregime voor landbouwgrond en het mestregime voor natuurterrein. Dit in die zin dat de gebruiksnormen van de Meststoffenwet, zoals deze komt te luiden overeenkomstig het wetsvoorstel, zich uitdrukkelijk beperken tot landbouwgrond. Het verbod van het voorgestelde artikel 5a ziet immers op het gebruik van meststoffen «op een bedrijf». Het begrip «bedrijf», als omschreven in het voorgestelde artikel 1, eerste lid, onderdeel h, omvat, behalve gebouwen, alleen landbouwgrond. Natuurterrein wordt niet tot het bedrijf gerekend. Ook de gebruiksnormen, neergelegd in de strafuitsluitingsgrond van het voorgestelde artikel 5b, hebben – zoals in de bewoordingen van de aanhef van dat artikel tot uitdrukking komt – uitsluitend betrekking op landbouwgrond.

Waar het regime van de gebruiksnormen van de Meststoffenwet zich beperkt tot landbouwgrond, zal in het op de Wet bodembescherming gebaseerde Besluit gebruik meststoffen een voorziening worden getroffen voor natuurterrein, naast overige grond, op de wijze als aangegeven in paragraaf 6, onder a, van de memorie van toelichting.

Voor een bedrijf dat de beschikking heeft over natuurterrein waarop op grond van een beheersregime dieren van het bedrijf grazen, telt de dierlijke mestproductie die plaatsvindt op het betrokken natuurterrein niet mee als productie die op het bedrijf heeft plaatsgevonden. Dit deel van de productie zal in de administratie afzonderlijk moeten worden verantwoord. De betrokken hoeveelheid dierlijke meststoffen wordt ingevolge de berekeningswijze, voorzien in het voorgestelde artikel 5f van de Meststoffenwet, niet meegeteld bij de hoeveelheid meststoffen die op de landbouwgrond is aangewend. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State is paragraaf 6, onder a, van de memorie van toelichting verduidelijkt.

c. Zoals in paragraaf 12 van de memorie van toelichting bij artikel 1, eerste lid, onderdeel m, van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel A, subonderdeel 1, wetsvoorstel) is opgemerkt, worden geen beperkingen meer gesteld aan de gebruikstitels op basis waarvan landbouwgrond als tot het bedrijf behorend kan worden meegeteld. Een en ander laat onverlet dat, om de grond bij zijn bedrijf te kunnen gebruiken, de betrokken agrariër in civielrechtelijke zin over een gebruikstitel zal moeten beschikken. Voor de toepassing van de Meststoffenwet zullen daarbij ook overeenkomsten die ertoe strekken grond uit gebruik te geven, thans «grondgebruiksverklaringen» genoemd, in aanmerking worden genomen. In het kader van de mestwetgeving zullen aan die overeenkomsten evenwel geen vormvoorschriften worden verbonden. Het komt mij voor dat daarmee in de mestwetgeving maximaal recht wordt gedaan aan de door de Raad van State gewenste flexibiliteit. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

d. Ook bij vaste mest geldt als uitgangspunt – buiten de beperkte hoeveelheden die als zogenoemde boer-boer transporten op forfaitaire wijze kunnen worden verantwoord – dat de hoeveelheden fosfaat en stikstof in de mest

¹ Paardenmaneges vormen een nieuwe categorie overschotbedrijven.

worden bepaald op basis van weging, bemonstering en analyse van de mest. Gegeven de structuur van de mest en de wijze waarop deze wordt vervoerd is de thans voor drijfmest gangbare automatische bemonsteringsmethode, waar bij het overpompen van de mest automatisch monsters worden genomen, niet bruikbaar. Er zal derhalve op een andere wijze een representatief monster moeten worden genomen. Het protocol daarvoor is thans in ontwikkeling. Dat protocol zal op alle vaste mestsoorten zien en daarmee ook op de bemonstering van bijvoorbeeld paardenmest. De memorie van toelichting (subparagrafen 3.6.2 en 8.1) is op dit punt verduidelijkt.

5.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt het wetsvoorstel en de memorie van toelichting nog op een aantal punten te actualiseren, aan te vullen, te verduidelijken of anderszins te verbeteren. De belangrijkste wijzigingen zijn de volgende.

- a. In de begripsomschrijvingen van «veengrond» en van «zand- of lössgrond», opgenomen in het voorgestelde artikel 1, eerste lid, onderdelen n en o, van de Meststoffenwet, is, naar aanleiding van advies van bodemdeskundigen van Alterra Wageningen UR, de relevante grondlaag, waarbinnen veen, of zand of löss moet worden aangetroffen, gelijkgesteld (artikel I, onderdeel A). Het gaat om de laag tot 80 centimeter onder het maaiveld. Tenminste de helft van die laag (in totaal dus tenminste 40 centimeter) moet uit de betrokken grondsoort bestaan.
- b. In de begripsomschrijving van «grasland», opgenomen in het voorgestelde artikel 1, eerste lid, onderdeel q, van de Meststoffenwet, is tot uitdrukking gebracht dat uitsluitend land waarop gras wordt geteeld dat is bestemd als ruwvoer als «grasland» wordt aangemerkt (artikel I, onderdeel A). Dat betekent dat land waarop teelt van siergrassen of teelt van gras ten behoeve van graszaad en graszoden plaatsvindt, niet tot het «grasland» maar tot het «bouwland» (voorgestelde artikel 1, eerste lid, onderdeel r, van de Meststoffenwet) wordt gerekend. Dit onderscheid wordt gemaakt, omdat voor de laatstgenoemde teelten een lagere mestgift volstaat. Dat vertaalt zich in een lagere fosfaatgebruiksnorm (voorgestelde artikel 5e van de Meststoffenwet) en in de niet-toepasselijkheid van de aan te vragen derogatie voor grasland, overeenkomstig bijlage III.2, onder b, van de Nitraatrichtlijn. De artikelsgewijze toelichting in paragraaf 12 van de memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangevuld.
- c. De redactie van het voorgestelde artikel 5h van de Meststoffenwet is iets gewijzigd, omdat de eigen productie van dierlijke meststoffen wel een relevante factor is voor landbouwbedrijven, maar niet voor ondernemingen niet-zijnde landbouwbedrijven. Dat onderscheid wordt in het eerste lid van het artikel scherper tot uitdrukking gebracht. In het vierde lid van het artikel is voorts nadrukkelijker vastgelegd, dat de betrokken agrariër of niet-agrarische ondernemer ook aannemelijk zal moeten kunnen maken welke hoeveelheid dierlijke meststoffen inmiddels is gebruikt of in opslag is genomen (artikel I, onderdeel H).
- d. In het voorgestelde artikel 59 van de Meststoffenwet is onder a verduidelijkt dat de betrokken gegevens ook betrekking kunnen hebben op de aard en ligging van het bedrijf of de onderneming en van de daartoe behorende onderdelen en bedrijfsmiddelen (artikel I, onderdeel M). Paragraaf 12 van de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.
- e. In het voorgestelde artikel 59a, eerste lid, van de Meststoffenwet is de opdracht tot het stellen van regels vervangen door een bevoegdheid, omdat niet op voorhand zeker is dat ten aanzien van elk van de daar genoemde onderwerpen daadwerkelijk regels worden gesteld Meststoffenwet (artikel I, onderdeel M).
- f. In het voorgestelde artikel 59b van de Meststoffenwet is duidelijkheidshalve bepaald dat de regels inzake de hoeveelheidbepaling ook betrekking kunnen hebben op de te gebruiken apparatuur (artikel I, onderdeel M).
- g. In het voorgestelde artikel 33a van de Wet herstructurering varkenshouderij wordt de mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing of vrijstelling geregeld (artikel IV, onderdeel A). Dit met name om pilots van mestverwerking te kunnen faciliteren, door onder nadere voorwaarden aan bedrijven toe te staan dat de varkensstapel ten opzichte van het varkensrecht wordt uitgebreid, terwijl slechts 50% van de daarvoor benodigde varkensrechten wordt verworven. Belangrijkste voorwaarde is dat alle

dierlijke meststoffen van het bedrijf worden verwerkt en buiten de Nederlandse landbouw worden afgezet. In verband hiermee is in paragraaf 12 van de memorie van toelichting de tekst bij artikel IV aangevuld.

- h. Tijdens het algemeen overleg met de vaste kamercommissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op 9 juni 2004 heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangegeven open te staan voor initiatieven van het bedrijfsleven die ertoe strekken op alternatieve wijze de afzet van mestoverschot te borgen, als voldaan is aan de eisen van handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en transparantie (Kamerstukken II 2003/04, 28 385, nr. 38). Om een toetsingskader te ontwerpen en concrete initiatieven aan de hand daarvan te toetsen is een commissie met deskundigen ingesteld. Subparagraaf 3.6.1 van de memorie van toelichting is op dit punt geactualiseerd.
- i. In de subparagrafen 8.1 en 8.2 van de memorie van toelichting wordt ingegaan op de algemene bedrijfseffecten en de sociaal-economische gevolgen die de maatregelen als voorzien in het wetsvoorstel zullen hebben. Dit mede in samenhang met de verwachte gevolgen voor de mestmarkt van de aangescherpte normstelling inzake het gebruik van meststoffen. De effecten die werden weergegeven in de memorie van toelichting die aan de Raad van State is voorgelegd, waren gebaseerd op een quick scan van het LEI. Inmiddels heeft het LEI een uitvoeriger onderzoek verricht en zijn de definitieve cijfers van de verwachte effecten beschikbaar. Het berekende mestoverschot en de sociaal-economische effecten worden daarin minder omvangrijk ingeschat, wat de introductie van de betrokken maatregelen in 2006 zal vergemakkelijken en een minder zware druk op de handhaving zal leggen. De genoemde subparagrafen alsook subparagraaf 3.5 en de paragrafen 4 en 10 zijn in verband hiermee aangepast.

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. C. K. W. Bartel*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris 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, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman