

Vergaderjaar 2004–2005

30 004

Wijziging van de Meststoffenwet en intrekking van de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij (vereenvoudiging productierechten)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 24 december 2004 en het nader rapport d.d. 10 februari 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 november 2004, no. 04.004244, 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 en intrekking van de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij (vereenvoudiging productierechten), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot doorvoering van een aanzienlijke vereenvoudiging van het wettelijke instrumentarium van de productierechten gericht op de beheersing van de in Nederland geproduceerde hoeveelheid dierlijke meststoffen. Daartoe wordt het stelsel van productierechten voor de melkvee-sector en de kleinere sectoren geschrapt. Voor de intensieve sectoren – de varkens- en pluimveehouderij – blijven het stelsel van varkensrechten en dat van pluimveerechten gehandhaafd, maar dan in vereenvoudigde vorm. De regeling daarvan wordt samengebracht in de Meststoffenwet. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 9 november 2004, nr. 04.004244, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 24 december 2004, nr. W.11.04.0542/V, bied ik U hierbij aan.

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

1. Ingevolge het voorgestelde artikel 58e, tweede lid, Meststoffenwet (artikel I, onderdeel D) kan een productierecht of gedeelte daarvan dat afkomstig is van een bedrijf dat geheel of gedeeltelijk is gelegen buiten een concentratiegebied niet overgaan naar een bedrijf dat geheel of gedeeltelijk is gelegen in een concentratiegebied. Het derde lid bepaalt dat een bedrijf gedeeltelijk is gelegen in een concentratiegebied, als een of meer stallen waarin varkens, kippen of

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.

kalkoenen worden gehouden in dat gebied zijn gelegen. In paragraaf 4, onder f, van de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat deze wijziging voor een zeer beperkt aantal varkensbedrijven kan betekenen dat zij volgens het nieuwe criterium binnen het concentratiegebied komen te liggen en derhalve eventuele uitbreidingsplannen uitsluitend kunnen realiseren door verwerving van varkensrechten binnen het concentratiegebied. De Raad adviseert nader in te gaan op de mogelijke financiële gevolgen voor de hier bedoelde bedrijven. In dit verband is tevens van belang of onder het bestaande regime voor de overdracht van varkensrechten investeringsbeslissingen zijn genomen die na inwerkingtreding van het wetsvoorstel hun bedoelde effect zullen missen.

1. De mogelijke financiële gevolgen voor varkensbedrijven die volgens het criterium van het voorgestelde artikel 58e, derde lid, van de Meststoffenwet binnen een concentratiegebied komen te liggen, terwijl zij thans volgens het criterium van artikel 17, derde lid, van de Wet herstructurering varkenshouderij daarbuiten liggen, zijn beperkt tot bedrijven met uitbreidingsplannen en nieuw te vestigen bedrijven. De betrokken bedrijven zullen na het van kracht worden van de betrokken wijziging de voor uitbreiding benodigde rechten binnen het betrokken concentratiegebied moeten verwerven. Bij de voor 2004 in paragraaf 6, onder a, van de memorie van toelichting weergegeven prijzen voor de productierechten in de onderscheiden gebieden zou dat in het bijzonder nadelig kunnen zijn voor bedrijven die hun rechten in concentratiegebied zuid moeten verwerven, gezien de relatieve schaarste van de rechten in dat gebied en de daarmee gepaard gaande hogere prijzen. Het aantal varkensbedrijven dat aan weerszijden van de grens van het een concentratiegebied is gelegen, waarvoor het nieuwe criterium mogelijk leidt tot de geschetste verschuiving, is naar schatting maximaal 30. Bij hoeveel van deze bedrijven sprake is van uitbreidingsplannen en hoeveel vestigingsplannen aan de orde zijn waarvoor het nieuwe criterium gevolgen heeft, is niet bekend. In het kader van de mestwetgeving worden geen gegevens daarover geregistreerd. Ik acht de kans echter zeer klein dat de wijziging in meer dan een enkel zeer bijzonder geval zal leiden tot een onevenredig nadeel als gevolg van het feit dat thans onomkeerbare investeringsverplichtingen zijn aangegaan die na inwerkingtreding van de wetswijziging hun bedoelde effect zullen missen. Daarbij zij erop gewezen dat bedrijven die investeringsplannen hebben ruimschoots de tijd hebben om in te spelen op de onderhavige wetswijziging, die in ieder geval niet eerder dan per 1 januari 2006 van kracht zal worden. Tot die datum kunnen volgens het huidige regime varkensrechten worden verworven; deze rechten behouden na het van kracht worden van de wetswijziging hun waarde. Ook kan tot die datum binnen het varkensbedrijf de productie nog worden verplaatst van de ene naar de andere locatie overeenkomstig de thans geldende regels. Tegen deze achtergrond ligt het in ieder geval niet in de rede om op dit punt een generieke voorziening te treffen. Mocht in een bepaalde uitzonderings-situatie de voorgestelde wijziging toch tot een onevenredig, aan de betrokkene niet toerekenbaar nadeel leiden, dan zal ik gebruik kunnen maken van de algemene, in artikel 59 van de Meststoffenwet neergelegde bevoegdheid om ontheffing te verlenen. Deze ontheffing zou in dat concrete geval dan het bepaalde in het voorgestelde artikel 58e, eerste, tweede of zesde lid, betreffen. Hiermee wordt het nadeel voorkomen. Paragraaf 6, onderdeel a, van de memorie van toelichting is aangevuld met een passage in voorgaande zin.

2. In de gevallen waarin een productierecht geheel of gedeeltelijk naar een ander bedrijf overgaat, kan de verkrijger de daarmee samenhangende productieruimte slechts gebruiken vanaf het tijdstip waarop de kennisgeving die van de overdracht aan de minister moet worden gedaan, door deze is geregistreerd (artikel 58f, tweede lid). Een eenmaal gedane registratie kan ingevolge artikel 58h, tweede lid, ongedaan worden gemaakt (doorgehaald) indien achteraf blijkt dat niet is voldaan aan de voorwaarden voor registratie waaronder het in acht nemen van de gebiedsbepaalde beperkingen van artikel 58e en de wettelijk begrensde omvang van het over te dragen productierecht. De tweede volzin van dit artikellid bepaalt dat in dat geval de rechtsgevolgen van de registratie vervallen met terugwerkende kracht tot het tijdstip van de registratie. Voor de verwerver betekent dit dat het productierecht met terugwerkende kracht tot het tijdstip van de registratie wordt verkleind met de

hoeveelheid fosfaat die ten onrechte op zijn naam was geschreven (toelichting op artikel I, onderdeel D). De terugwerkende kracht van de doorhaling van een registratie brengt derhalve mee dat het gebruik dat de verkrijger vanaf het tijdstip van de registratie van het overgedragen productierecht heeft gemaakt strafbaar is geweest. De Raad wijst erop dat gevallen denkbaar zijn, waarin de verwerver geen schuld heeft aan het niet in acht genomen zijn van de wettelijke voorwaarden voor de overgang van een productierecht. Deze zal dan een beroep kunnen doen op strafuitsluitingsgronden (bijvoorbeeld afwezigheid van alle schuld). De Raad adviseert daarom in de toelichting nader op de strafrechtelijke aspecten van de doorhaling van de registratie met terugwerkende kracht in te gaan.

2. De Raad wijst er terecht op dat de doorhaling met terugwerkende kracht van de registratie van de kennisgeving van overgang op grond van artikel 58h, tweede lid, ertoe kan leiden dat de verkrijger van de rechten vanaf het tijdstip van registratie van de kennisgeving meer dieren heeft gehouden dan binnen het op zijn bedrijf rustende productierecht is toegestaan, en dat hij zich derhalve schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit.

Afhankelijk van de omstandigheden van het geval, zal de verkrijger, zoals de Raad aangeeft, een beroep kunnen doen op afwezigheid van alle schuld. Bij het slagen van een dergelijk beroep is de verdachte, ondanks de vervulling van de delictomschrijving en de strafbaarheid van het feit, zelf niet strafbaar en volgt in een strafprocedure ontslag van rechtsvervolgning.

In casu zou afwezigheid van alle schuld aan de orde kunnen zijn, als de verwerver volledig heeft voldaan aan zijn zelfstandige onderzoeksplicht en als hem geen enkel verwijt valt te maken ten aanzien van het feit dat hij dieren op basis van het – later doorgehaalde – productierecht heeft gehouden, omdat hij niet wist en niet kon weten dat de overgang van het productierecht naar zijn bedrijf in strijd was met een of meer van de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid van artikel 58h. Het is uiteraard aan de strafrechter om daarover te oordelen.

Overeenkomstig de wens van de Raad is de toelichting bij artikel I, onderdeel D, in lijn met het voorgaande aangevuld.

3. Het pluimveerecht zal niet meer in hoeveelheid fosfaat worden uitgedrukt maar in aantal pluimvee-eenheden (artikel 55, aanhef en onder b, in samenhang met Bijlage II). In paragraaf 4, onder d, van de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat de omzetting van kilogrammen fosfaat in pluimvee-eenheden op een voor de omvang van het productierecht en de veestapel van het individuele bedrijf volledig neutrale wijze geschiedt: de kilogrammen fosfaat van het huidige pluimveerecht en de huidige forfaitaire fosfaatexcretiewaarden van bijlage A bij de Meststoffenwet worden omgezet volgens de formule: 0,5 fosfaat = 1 pluimvee-eenheid. Gelet daarop behoeft volgens paragraaf 5, onder f, van de toelichting een eventuele inwerking-treding van het wetsvoorstel in de loop van 2006 geen specifieke overgangsvoorzieningen, ook niet waar het gaat om het jaarplafond. De Raad wijst erop dat bij een inwerkingtreding in de loop van het jaar 2006, in ieder geval een overgangsvoorziening moet worden getroffen voor de berekening van het jaarplafond. De voor het tijdstip van inwerkingtreden berekende kilogrammen fosfaat zullen immers in de administratie moeten worden omgezet in pluimvee-eenheden. Hij adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.

3. De door de Raad geadviseerde overgangsvoorziening is geregeld in een nieuw artikel X van het wetsvoorstel. In een nieuw artikel XI is voorzien in het schrappen van artikel X op het moment dat het artikel geen materiële betekenis meer toekomt. In verband met deze wijzigingen zijn paragraaf 5, onderdeel f, en de artikelsgewijze toelichting in paragraaf 8 van de memorie van toelichting aangevuld.

4. Het vervallen van het stelsel van de mestproductierechten in titel 1 van hoofdstuk V van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel C) is niet meegenomen in de wijziging van hoofdstuk V in artikel I, onderdeel D. In de memorie van toelichting op artikel I, onderdeel C, wordt uiteengezet dat hiertoe is besloten om het mogelijk te maken dat met toepassing van artikel X dit stelsel op een eerder tijdstip kan komen te vervallen dan op het tijdstip waarop wijzigingen ten aanzien van de varkens- en pluimveerechten worden doorgevoerd. De

Raad wijst erop dat op bepaalde plaatsen in de geldende regeling van pluimveerechten wordt verwezen naar artikelen van titel 1 van hoofdstuk V. Zo verwijst artikel 58b, eerste lid, onderdeel c, naar artikel 55, achtste lid. Bij een eerdere inwerkingtreding van artikel I, onderdeel C zouden die verwijzingen geen betekenis meer hebben. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt nader te bezien.

4. De door de Raad genoemde verwijzing in artikel 58b, eerste lid, onderdeel c, behoeft een voorziening. Gelet op de directe samenhang met het afzonderlijk schrappen van titel 1 van hoofdstuk V is de voorziening ook in artikel I, onderdeel C, opgenomen. De tekst van artikel 55, achtste lid, van de Meststoffenwet wordt, voor zover relevant, opgenomen in artikel 58b, eerste lid, onderdeel c.

5. Artikel VII bepaalt dat de wijzigingen die in deze wet zijn voorzien niet van toepassing zijn op gedragingen die hebben plaatsgevonden voor de dag waarop de desbetreffende artikelonderdelen in werking treden. Daarbij wordt afgeweken van het stelsel dat is neergelegd in artikel 1, tweede lid, Wetboek van Strafrecht: bij verandering van wetgeving na het tijdstip van de overtreding gelden de voor de overtreder gunstigste bepalingen. De toelichting op artikel VII geeft slechts aan aan welke gevallen moet worden gedacht. De Raad is van oordeel dat niet moet worden afgeweken van de regel van artikel 1, tweede lid, Wetboek van Strafrecht, tenzij daarvoor een dringende reden bestaat, die dan uit de memorie van toelichting moet blijken.

5. De dringende reden voor de bepaling als opgenomen in artikel VII is gelegen in het feit dat bij gebreke daarvan gevreesd moet worden voor grootschalige anticipatie op de aanstaande wetswijziging, waardoor bedrijven die zich houden aan de op dat moment nog geldende wettelijke bepalingen in een nadelige concurrentiepositie komen te verkeren ten opzichte van bedrijven die zich daar niets aan gelegen laten liggen. De bepaling wordt dan ook gehandhaafd. De toelichting bij artikel VII is aangevuld.

6. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

6. Overeenkomstig het advies van de Raad is de voorgestelde redactie van artikel 96a van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren iets aangepast, met dien verstande dat er in het licht van de toekomstige hernoeming van de Meststoffenwet van is afgezien om ten aanzien van de kennisgeving en de registratie ter verwijzen naar de exacte artikelnummers van de Meststoffenwet waarin beide zijn geregeld. Volstaan is met een meer globale verwijzing naar de regeling in hoofdstuk V van de Meststoffenwet.

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

a. In het voorgestelde artikel 58e, vierde lid, van de Meststoffenwet wordt een voorziening getroffen die moet voorkomen dat een bedrijf dat locaties in beide concentratiegebieden heeft geen productierechten kan verwerven. De voorziening wordt toegelicht aan het slot van onderdeel c in paragraaf 4 van de memorie van toelichting.

b. Het derde lid van artikel IX strekt ertoe de verwijzingen in de Wet op de economische delicten naar de artikelen van de Meststoffen in overeenstemming te brengen met de aangepaste nummering. Aangezien latere wijzigingen bij de verdere behandeling van beide wetsvoorstellen gevolgen kunnen hebben voor de verwijzing in de Wet op de economische delicten, en om steeds inzichtelijk te hebben wat het verband is tussen de nieuwe nummering en de huidige nummering van de wetsartikelen, rekening houdend met de wijzigingen van beide wetsvoorstellen, heb ik het raadzaam geacht in het derde lid aan te sluiten bij een transponeringstabel. Deze tabel is opgenomen als bijlage bij het wetsvoorstel en zal tijdens de verdere behandeling van de wetsvoorstellen in de Tweede Kamer steeds worden bijgehouden. De toelichting bij artikel IX is in verband met deze wijziging aangepast.

c. In paragraaf 3, onder b, van de memorie van toelichting zijn de laatste LEI-cijfers ten aanzien van de verwachtingen met betrekking het mestoverschot verwerkt.

d. In paragraaf 6, onder a, van de memorie van toelichting zijn de gegevens ten aanzien van de aantallen bedrijven en de prijzen voor productierechten geactualiseerd.

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 Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W11.04.0542/V met een redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel V de wijziging van artikel 96a van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, evenals dat is gedaan in de geldende tekst, precies aansluiten op de regeling van de registratie van de kennisgeving van overgang van het productierecht.