



## Advies Raad van State betreffende wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (invoering mestverwerkingsplicht)

### Nader Rapport

's-Gravenhage, 13 december 2013  
Nr. WJZ / 13210794

Aan de Koning

#### Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (invoering mestverwerkingsplicht)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 november 2013, nr. 2013002336, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 december 2013, nr. W15.13.0405/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is in de nota van toelichting nadere aandacht besteed aan de onderbouwing van het in het besluit geïntroduceerde instrument van schorsing, waarbij aandacht is besteed aan zowel de noodzaak als de proportioneelheid ervan.

Uit de handhavingspraktijk is gebleken dat er intermediaire ondernemingen zijn waarbij boetes of dwangsommen niet te innen zijn: intermediaire ondernemingen weigeren boetes of dwangsommen te betalen, en zorgen er soms – via ingewikkelde BV-constructies – voor dat de BV's waar de geldschulden op rusten, leeg zijn. De intermediaire activiteiten worden echter, al dan niet met gebruikmaking van BV-constructies, wel degelijk voortgezet. Bestaande invorderingsinstrumenten voldoen in dergelijke gevallen niet. Dergelijke situaties doen zich in andere sectoren waar de Meststoffenwet op ziet, zoals de primaire landbouwsector, niet dan wel in veel mindere mate voor, waardoor bestaande instrumenten daar wel volstaan.

Eén van de doelen van het opleggen van een boete of een dwangsom is het stimuleren van normconform gedrag voor de toekomst. Indien een boete of dwangsom niet wordt betaald, verliest het instrument dat effect. Zolang een boete of dwangsom niet is betaald, geeft de intermediair er geen blijk van in te zien dat hij normafwijkend gedrag heeft vertoond of te accepteren dat normconform gedrag van belang is. De wettelijke systematiek die normconform gedrag afdwingt via reparatoire of punitieve sancties, wordt moedwillig gefrustreerd, wat ertoe leidt dat het vertrouwen dat een dergelijke partij in de toekomst wel normconform zal handelen, geschonden is. Een intermediaire onderneming is daarmee niet langer een betrouwbare partij binnen de intermediaire sector. Daarnaast zou een intermediair die zijn activiteiten voortzet zonder boetes of dwangsommen te betalen, een concurrentievoordeel hebben tegenover andere intermediairs. Het feit dat de intermediair overtredingen heeft begaan, zal namelijk in de praktijk betekenen dat hij kosten heeft bespaard of extra inkomsten heeft gegenereerd. Boetes en dwangsommen ontnemen deze voordelen. Worden deze niet betaald, dan blijven de financiële voordelen bestaan.

Het kan daarom in uiterste gevallen wenselijk zijn de registratie van intermediaire ondernemingen in afwachting van het voldoen van boetes of dwangsommen te schorsen. Dit betreft een reparatoire maatregel aangezien het doel is het afdwingen van normconform handelen.

Ik ben dan ook van oordeel dat het instrument van schorsing een noodzakelijk, proportioneel en effectief instrument kan zijn om te bewerkstelligen dat boetes en dwangsommen worden betaald. De Afdeling suggereert dat in geval van boetes die door de strafrechter zijn opgelegd, vervangende hechtenis kan plaatsvinden. In artikel 24c van het Wetboek van Strafrecht is echter bepaald dat vervangende hechtenis bij rechtspersonen echter niet aan de orde is. Nu bij intermediaire ondernemingen veelal sprake is van rechtspersonen, biedt vervangende hechtenis geen sluitende oplossing.

Onderkend wordt dat de schorsing een ingrijpend middel is; daarom zal bij de toepassing van het instrument de proportionaliteit in acht worden genomen. Het instrument zal als uiterste middel worden ingezet daar waar andere middelen geen soulaas bieden. Overigens heeft de intermediair de duur van de schorsing en daarmee de ingrijpendheid van het middel zelf in de hand. Betaling leidt tot herleving van de registratie en derhalve tot de mogelijkheid de ondernemingsactiviteiten te hervatten.



De door de Afdeling aangehaalde passage uit de nota van wijziging bij het wetsvoorstel dat de basis biedt voor het besluit (Kamerstukken II 2012/13, 33 332, nr. 14), over het additionele instrument om beter en strenger op te kunnen treden tegen fraude bij intermediairs, heeft niet zozeer betrekking op de bevoegdheid tot schorsing als wel op de bevoegdheid tot het weigeren en schrappen van een registratie. Het weigeren of schrappen van een registratie is aan de orde indien uit een onderzoek in het kader van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur blijkt dat er een ernstig gevaar is dat de registratie zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of om strafbare feiten te plegen. Mocht blijken dat normoverschrijdend gedrag plaatsvindt, dan kan worden overwogen of schrapping op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur aan de orde is.

2. De Afdeling wijst er terecht op dat geen motivering is opgenomen voor het toevoegen van de bevoegdheid nadere regels te stellen over de bepaling dat een intermediair slechts meststoffen laat aanvoeren bij zijn intermediaire onderneming voor zover deze onderneming is geregistreerd (artikel 48a). Deze delegatiegrondslag was opgenomen om aan te sluiten bij de bestaande delegatiegrondslagen in artikel 52, eerste lid, onderdeel a, met betrekking tot de registratieverplichting in artikel 48. Bij nader inzien ontbreekt echter de noodzaak voor het kunnen stellen van nadere regels over artikel 48a. Ik heb daarom besloten deze bepaling te laten vervallen.
3. De door de Afdeling gemaakte redactionele opmerkingen zijn in het ontwerpbesluit verwerkt.
4. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om artikel 57 aan te passen en de termijn waarbinnen de verwerkingsplicht van de verwerker moet zijn voldaan door te delegeren naar het niveau van ministeriële regeling. Dit aangezien het bepalen van termijnen een kwestie van administratieve aard is, waarvoor het niveau van ministeriële regeling gepast is. Voorts is een bepaling ingevoegd. Het betreft artikel 60, waarin is vastgelegd dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld inzake de elektronische melding van de mestverwerkingsovereenkomst en de vervangende verwerkingsovereenkomst en inzake de gegevens uit de desbetreffende overeenkomsten die met het oog op het toezicht op de naleving moeten worden gemeld. Tot slot zijn in de passage inzake de milieueffecten de relevante gegevens uit de inmiddels beschikbare 'ex ante beleidsevaluatie mestbeleid 2013 – gevolgen van de invoering van verplichte mestverwerking en het afschaffen van productierechten in de veehouderij' verwoord.

Ik moge U hierbij, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, het gewijzigde ontwerp-besluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
S.A.M. Dijkema.*



## Advies Raad van State

No. W15.13.0405/IV  
's-Gravenhage, 12 december 2013

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 13 november 2013, no. 2013002336, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (invoering mestverwerkingsplicht), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit geeft uitvoering aan de gewijzigde Meststoffenwet waarin is voorzien in de mestverwerkingsplicht.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt opmerkingen over de schorsing van de registratie en over het aanvoeren van dierlijke meststoffen bij een intermediaire onderneming die niet geregistreerd is. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

### 1. Noodzaak en proportionaliteit van schorsing registratie

Ondernemingen die dierlijke meststoffen vervoeren, bewerken en verwerken (hierna: intermediairs) behoeven een registratie. Deze registratie is een voorwaarde voor de uitoefening van intermediaire activiteiten.<sup>1</sup> Op grond van het ontwerpbesluit kan een registratie worden geschorst voor zover de intermediair onherroepelijke boetes en verbeurde dwangsommen niet heeft betaald.<sup>2</sup> De toelichting vermeldt dat het gaat om boetes die in een bestuursrechtelijk traject of in een strafrechtelijk traject zijn opgelegd.

Een schorsing van de registratie betekent de facto een tijdelijk beroepsverbod. Uit de toelichting blijkt dat de duur van dit verbod afhankelijk is van de periode waarin boetes en dwangsommen niet zijn betaald.<sup>3</sup> De Afdeling merkt hierover het volgende op.

#### a. Noodzaak

Destijds zijn bij de invoering van de mestverwerkingsplicht wettelijke grondslagen geïntroduceerd voor het weigeren en schrappen van een registratie in het kader van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet bibob) en is een wettelijke grondslag opgenomen voor het schorsen van een registratie. In het ontwerpbesluit wordt voorgesteld om het instrument van de schorsing van de registratie toe te passen in geval van het niet betalen van dwangsommen of (in het strafrechtelijk of bestuursrechtelijk traject opgelegde) boetes. Hiermee wordt dus extra druk uitgeoefend op de intermediair om alsnog te betalen, wat een zwaar – en nieuw – instrument is voor de invordering van openstaande schulden. De toelichting bevat echter geen enkele aanwijzing dat bestaande bestuursrechtelijke instrumenten, zoals de aanmaning<sup>4</sup> en het dwangbevel,<sup>5</sup> niet toereikend zijn om een schuldenaar tot betaling te dwingen. Daar komt bij dat wanbetalers in andere sectoren niet kunnen worden geconfronteerd met een tijdelijk beroepsverbod indien zij boetes of dwangsommen niet tijdig betalen.

Voorts blijkt uit de toelichting niet waarom het noodzakelijk is dat een bestuursorgaan buiten het strafrechtelijk regime om en in aanvulling op het vonnis van de strafrechter, een bestuursrechtelijk instrument toepast in aanvulling op bestaande strafrechtelijke invorderingsinstrumenten zoals de aanmaning<sup>6</sup> en de vervangende hechtenis<sup>7</sup> voor de invordering van boetes die in een strafrechtelijk traject zijn opgelegd.

Bij de totstandkoming van de wettelijke grondslag voor dit ontwerpbesluit is opgemerkt dat ondernemers vaak nieuwe ondernemingen starten om hun praktijk voort te zetten als gevolg waarvan blijvend

<sup>1</sup> Zie de artikelen 48 en 48a van het ontwerpbesluit.

<sup>2</sup> Artikel 38a van het ontwerpbesluit luidt: Een registratie kan worden geschorst voor zover de intermediair boetes zijn opgelegd voor overtreding van de eisen gesteld bij of krachtens de wet, die onherroepelijk zijn geworden en niet zijn betaald of voor zover de intermediair verbeurde dwangsommen, ten aanzien waarvan invorderingsbeschikkingen onherroepelijk zijn geworden, niet heeft betaald.

<sup>3</sup> Paragraaf 2 van de toelichting.

<sup>4</sup> Artikel 4:112 van de Algemene wet bestuursrecht.

<sup>5</sup> Artikel 4:114 Awb.

<sup>6</sup> Artikel 24b Wetboek van Strafrecht.

<sup>7</sup> Artikel 24c Wetboek van Strafrecht.



kan worden gefraudeerd. Met de mogelijkheid van schorsing van een registratie wordt beoogd een additioneel instrument te introduceren om beter en strenger op te kunnen treden tegen fraude bij intermediairs.<sup>8</sup> De Afdeling merkt op dat dit instrument niet effectief is, c.q. niet noodzakelijk. In geval van schorsing kan een intermediair na het betalen van onherroepelijke boetes en dwangsommen zijn frauduleuze praktijk immers continueren. Daarnaast bepaalt het ontwerpbesluit dat als uitkomst van een screening in het kader van de Bibob-procedure de registratie van een intermediair kan worden geweigerd als deze een nieuwe BV wil starten om boetes te ontlopen en zijn frauduleuze activiteiten wil voortzetten kan worden geweigerd.<sup>9</sup>

#### *b. Proportionaliteit*

Een schorsing van de registratie komt in feite neer op een tijdelijk beroepsverbod voor een intermediair. Dit is een ingrijpende maatregel. De toelichting gaat echter niet in op het karakter van dit instrument, te weten of het een reparatoire of een punitieve sanctie betreft. In dit verband is onder meer van belang wat het doel en de zwaarte van de sanctie zijn. Elke sanctie dient proportioneel te zijn in het licht van de aard en de ernst van het feit waarvoor zij wordt opgelegd, waarbij rekening moet worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Uit het ontwerpbesluit blijkt niet op welke wijze wordt verzekerd dat de sanctie aan dit vereiste zal voldoen. Zo ontbreekt een clausulering van de bevoegdheid tot het schrappen van de registratie.

#### *c. Conclusie*

Gelet op het ontbreken van een toereikende motivering van de noodzaak en de proportionaliteit van de geïntroduceerde bevoegdheid tot schorsing van de registratie adviseert de Afdeling om het ontwerpbesluit op dit punt te heroverwegen.

### **2. Aanvoeren meststoffen niet geregistreerde intermediaire onderneming**

Het ontwerpbesluit bepaalt dat een intermediair dierlijke meststoffen slechts laat aanvoeren bij zijn intermediaire onderneming voor zover deze onderneming is geregistreerd.<sup>10</sup> Op grond van het ontwerpbesluit kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder deze bepaling geheel of gedeeltelijk niet van toepassing is.<sup>11</sup>

In de toelichting wordt geen aandacht geschonken aan de noodzaak om bovenstaande bevoegdheid te introduceren, op grond waarvan meststoffen aangevoerd mogen worden bij intermediaire ondernemingen die niet geregistreerd zijn en in welke gevallen dit aan de orde zou kunnen zijn. De Afdeling adviseert de noodzaak voor de introductie van de delegatiegrondslag in artikel 52 van het ontwerpbesluit te motiveren en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

### **3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.**

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,  
J.P.H. Donner.*

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 322, nr. 14, blz. 11.

<sup>9</sup> Artikel 38a, eerste lid van het ontwerpbesluit.

<sup>10</sup> Artikel 48a van het ontwerpbesluit.

<sup>11</sup> Artikel 52 van het ontwerpbesluit.



---

**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W15.13.0405/IV**

- In het voorgestelde artikel 32, tweede lid, onderdeel 4 van het ontwerpbesluit de zinsnede ‘met als hoofdfunctie natuur’ vervangen door: dat de hoofdfunctie natuur heeft.
- In het voorgestelde artikel 32 van het ontwerpbesluit, de verlettering corrigeren.
- In het voorgestelde artikel 32, derde lid, van het ontwerpbesluit, de zinsnede ‘en vijfde lid’ schrappen.
- In het voorgestelde artikel 38a, tweede lid, van het ontwerpbesluit tot uitdrukking brengen dat de schorsing van de registratie vervalt op het moment dat de boetes en dwangsommen zijn betaald.
- In het voorgestelde artikel 38a, derde lid, van het ontwerpbesluit, de zinsnede ‘onderdeel a,’ schrappen.



## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ....., houdende wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (invoering mestverwerkingsplicht)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken, gedaan mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 12 november 2013, nr. WJZ / 13182692, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 1, eerste lid, onderdeel cc, onder 2°, 2, eerste lid, 4, 15, vijfde lid, 33a, zesde lid, 33d, tweede en derde lid, 34, 35 en 62, tweede lid, van de Meststoffenwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ....., nr. ....);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Economische Zaken, gedaan mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van ....., nr. WJZ / directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

### ARTIKEL I

Het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. De onderdelen c en d vervallen.
2. De onderdelen e tot en met bb worden geletterd c tot en met z.

B

Het opschrift van hoofdstuk IV komt te luiden:

#### **Hoofdstuk IV. Gebruiksnormen, tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond en opgave basisregistratie percelen**

C

Na artikel 25 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 25a**

1. Voor de toepassing van artikel 1, eerste lid, onderdeel cc, onder 1°, van de wet is de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond in enig kalenderjaar de oppervlakte landbouwgrond die ingevolge de artikelen 24 en 25 in het desbetreffende kalenderjaar tot het bedrijf behoort.
2. Voor de toepassing van artikel 1, eerste lid, onderdeel cc, onder 2°, van de wet is de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond zijnde natuurterrein dat de hoofdfunctie natuur heeft in enig kalenderjaar het natuurterrein dat op 15 mei van het desbetreffende kalenderjaar bij het bedrijf in gebruik is.

D

In artikel 26, derde lid, wordt 'de artikelen 22, 23, eerste lid en 24, eerste en tweede lid' vervangen door: de artikelen 22, 23, eerste lid, 24, eerste en tweede lid, en 25a.

E

Artikel 32 wordt als volgt gewijzigd:



1. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:

a. Aan het slot van onderdeel b, onder 2°, vervalt 'en'.

b. Onder vervanging van de puntkomma aan het slot van onderdeel b, onder 3°, door ', en' wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

4°. voor zover het betreft tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond zijnde natuurterrein met als hoofdfunctie natuur, het beheersregime dat ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit gebruik meststoffen, op de desbetreffende percelen ten aanzien van mestgebruik geldt.

c. De onderdelen g tot en met j worden geletterd j tot en met m.

d. Er worden twee onderdelen ingevoegd, luidende:

- h. de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, waarvoor de landbouwer ten aanzien van een kalenderjaar overeenkomsten als bedoeld in artikel 33a, tweede lid, onderdeel e, van de wet heeft gesloten;
- i. de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, waarvoor de landbouwer ten aanzien van een kalenderjaar overeenkomsten als bedoeld in artikel 33a, derde lid, onderdeel c, van de wet heeft gesloten, waarbij onderscheid wordt gemaakt in de hoeveelheid die de landbouwer laat verwerken door middel van het sluiten van die overeenkomst, en de hoeveelheid die een landbouwer ingevolge artikel 33a, vijfde lid, van de wet moet laten verwerken;

e. In onderdeel g (nieuw) wordt na 'de hoeveelheden aan- en afgevoerde meststoffen' ingevoegd: waarbij, voor zover van toepassing, wordt aangegeven dat de afvoer heeft plaatsgevonden ter uitvoering van artikel 33a, tweede lid, onderdeel b, onder 1°, onderdeel e, of vijfde lid, van de wet.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. De landbouwer bewaart de mestverwerkingsovereenkomsten, de overeenkomsten, bedoeld in artikel 33a, tweede lid, onderdeel e, derde lid, onderdeel c, en vijfde lid, als onderdeel van zijn administratie.

F

In artikel 33, derde lid, wordt 'bewerkt of verwerkt' vervangen door 'behandeld', wordt 'bewerking of verwerking' telkens vervangen door 'behandeling' en wordt 'bewerkte of verwerkte' telkens vervangen door 'behandelde'.

G

In artikel 36, onderdeel b, wordt na 'wordt gevoerd' ingevoegd: , de plaats waar deze met het oog op het toezicht op de naleving beschikbaar moet zijn'.

H

Na artikel 38 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 38a**

1. Een registratie kan worden geweigerd of geschrapt in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.
2. Een registratie kan worden geschorst voor zover de intermediair boetes zijn opgelegd voor overtreding van de eisen gesteld bij of krachtens de wet, die onherroepelijk zijn geworden en niet zijn betaald of voor zover de intermediair verbeurde dwangsommen, ten aanzien waarvan invorderingsbeschikkingen onherroepelijk zijn geworden, niet heeft betaald.
3. Voordat toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, onderdeel a, kan het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet worden gevraagd.



I

Artikel 39 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In onderdeel a wordt na 'de hoeveelheden in het kader van de onderneming aan- en afgevoerde meststoffen' ingevoegd: waarbij, voor zover van toepassing, wordt aangegeven dat de aan- of afvoer heeft plaatsgevonden ter uitvoering van artikel 33a, tweede lid, onderdeel b, onder 1°, vierde of vijfde lid, en artikel 33d, eerste lid, van de wet.

b. Aan het slot van onderdeel b vervalt 'en'.

c. Onderdeel c wordt geletterd d.

d. Er wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

- c. de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, waarvoor de intermediair ten aanzien van een kalenderjaar mestverwerkingsovereenkomsten heeft gesloten, en.

2. In het derde lid wordt 'bewerkt of verwerkt' vervangen door 'behandeld', wordt 'bewerking of verwerking' telkens vervangen door 'behandeling' en wordt 'bewerkte of verwerkte' telkens vervangen door 'behandelde'.

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. De intermediair bewaart de mestverwerkingsovereenkomsten als onderdeel van zijn administratie.

J

In artikel 41, onderdeel b, wordt na 'wordt gevoerd' ingevoegd: , de plaats waar deze met het oog op het toezicht op de naleving beschikbaar moet zijn'.

K

In artikel 43, eerste lid, wordt na 'staldieren' ingevoegd: of runderen.

L

In artikel 48 wordt 'die zijn' vervangen door 'wiens' en wordt 'ter registratie heeft aangemeld' vervangen door 'is geregistreerd'.

M

Na artikel 48 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

**Artikel 48a**

Een intermediair laat dierlijke meststoffen slechts aanvoeren bij zijn intermediaire onderneming voor zover deze overeenkomstig artikel 38 is geregistreerd.

N

In artikel 52, eerste lid, onderdeel a, wordt 'de artikelen 48 en 49' vervangen door: de artikelen 48, 48a en 49.

O

Na hoofdstuk IX wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:





## Hoofdstuk IXa. Mestverwerking

### Artikel 57

Een verwerker verwerkt de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, waarvoor hij met betrekking tot een kalenderjaar mestverwerkingsovereenkomsten heeft gesloten, in het desbetreffende kalenderjaar.

### Artikel 58

Bij ministeriële regeling aan te wijzen soorten dierlijke meststoffen tellen niet mee voor het voldoen aan de verplichting, bedoeld in artikel 33d, eerste lid, van de wet.

### Artikel 59

Een overeenkomst gesloten tussen een landbouwer die op zijn bedrijf voor meer dan de helft dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, van kippen of kalkoenen produceert, en een landbouwer die op zijn bedrijf voor meer dan de helft dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, van één of meer andere diersoorten of diercategorieën produceert, geldt niet als overeenkomst als bedoeld in artikel 33a, derde lid, onderdeel c, van de wet.

P

Artikel 73, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a wordt na registreren ingevoegd: , melden.
2. In onderdeel b wordt 'of niet tijdig' vervangen door: , melden of.
3. In onderdeel c wordt 'of niet volledig invullen' vervangen door: , melden of invullen.
4. In onderdeel d wordt 'of niet naar waarheid' vervangen door: , melden of.
5. In onderdeel e wordt 'niet indienen, niet' vervangen door: melden, indienen of.

### ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2014. Indien het Staatsblad waarin het bij koninklijke boodschap van 2 juli 2012 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet (invoering mestverwerkingsplicht) (Kamerstukken 33 322) wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 31 december 2013, treden de artikelen van dit besluit in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen en onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

*De Staatssecretaris van Economische Zaken,*

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,*



## NOTA VAN TOELICHTING

### 1. Inleiding

Met dit besluit wordt het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (UBM) gewijzigd. Deze wijziging houdt verband met de invoering van de mestverwerkingsplicht: op basis van de gewijzigde Meststoffenwet zijn veehouders per 1 januari 2014 verplicht ieder jaar een deel van hun bedrijfsoverschot te laten verwerken (zie Kamerstukken 33 322). De voorschriften die met het onderhavige besluit zijn geïntroduceerd, houden verband met de uitwerking van die verplichting. Het betreft voorschriften inzake de registratie van intermediairs en verwerkers, voorschriften ter nadere invulling van de mestverwerkingsplicht voor verwerkers en voorschriften inzake de administratie van landbouwers, intermediairs en verwerkers. De wijzigingen zullen hieronder nader worden toegelicht.

### 2. Registratie

De mestverwerkingsplicht is niet alleen gericht op veehouders op wier bedrijf meststoffen worden geproduceerd, maar tevens op intermediaire ondernemingen die dierlijke meststoffen bewerken en verwerkende ondernemingen – tevens intermediaire ondernemingen – die de mest verwerken. De afgelopen jaren is gebleken dat (delen van) de intermediaire sector blijvend een risicogroep vormt. Aangezien de afzetkosten van dierlijke meststoffen hoog zijn, ontstaat druk dierlijke meststoffen op illegale wijze af te zetten of de bemonstering van meststoffen oneigenlijk te beïnvloeden. Gebleken is dat sommige intermediaire ondernemingen de voorschriften inzake dierlijke meststoffen niet naleven. De milieukwaliteit wordt hierdoor aangetast en intermediairs die de voorschriften inzake dierlijke meststoffen wel naleven, ondervinden daarvan zowel in de beeldvorming als in financiële zin nadelige gevolgen.

Nu de mestverwerkingsplicht van kracht wordt, is de rol van intermediaire ondernemingen nog pregnanter geworden en is het van groot belang te bewerkstelligen dat op de mestmarkt intermediairs acteren die betrouwbaar zijn. Hiertoe is in het onderhavige wijzigingsbesluit de mogelijkheid gecreëerd registraties te weigeren of te schrappen. Naast het reeds bestaande gebod dat dierlijke meststoffen slechts mogen worden *vervoerd* door geregistreerde intermediaire ondernemingen, wordt het een intermediair verboden dierlijke meststoffen *aan te laten voeren* op zijn niet geregistreerde intermediaire onderneming. Hiertoe is een nieuw artikel 48a ingevoegd. Dit is gewenst omdat er intermediaire ondernemingen kunnen zijn die de mest niet zelf vervoeren, maar wel degelijk intermediaire activiteiten uitoefenen, zoals het opslaan, bewerken of op industriële wijze verwerken van (dierlijke) meststoffen. Hierdoor ontstaat voor alle intermediaire ondernemingen – inclusief verwerkende ondernemingen die niet zelf de meststoffen vervoeren en verwerkende ondernemingen die de dierlijke meststoffen verwerken in de zin van artikel 1, eerste lid, onderdeel dd, onder 1°, van de wet (behandelen tot een eindproduct dat voldoet aan de bij regeling van Onze Minister vast te stellen specificaties) – een verbod hun intermediaire activiteiten uit te voeren zonder registratie, aangezien voor het uitvoeren van intermediaire activiteiten de aanvoer van meststoffen een voorwaarde is. Intermediaire ondernemingen die zonder registratie toch op de mestmarkt actief zijn, zullen voor iedere vervoersbeweging of voor iedere aanvoer van dierlijke meststoffen kunnen worden beboet. Deze boete bedraagt krachtens artikel 73, eerste lid, aanhef en onderdeel e, € 300,- per vervoersbeweging zonder registratie. Op basis van artikel 73, tweede lid, zal bijlage M bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet dienovereenkomstig worden aangevuld.

Ten aanzien van de weigering en schrapping van de registratie zal worden aangesloten bij de weigerings- en schrappingsgronden van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob): weigering en schrapping zal mogelijk zijn in die gevallen en onder de voorwaarden die zijn omschreven in artikel 3 van de Wet Bibob. Het gaat daarbij om gevallen waarin het ernstige gevaar bestaat dat de registratie zal worden of is gebruikt om strafbare feiten te begaan of om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen, te benutten. Aangezien artikel 3 van de Wet Bibob in het tweede tot en met vijfde lid een compleet afwegingskader biedt om te komen tot een afgewogen oordeel inzake de schrapping of weigering van een registratie, zijn daartoe in het nu in te voegen artikel 38a geen nadere waarborgen opgenomen. Bij de toepassing van artikel 3 van de Wet Bibob op de krachtens de Meststoffenwet voorgeschreven registratie van intermediairs, kunnen bijvoorbeeld overtredingen worden gewogen die duiden op kunnen duiden op het oneigenlijk afzetten van dierlijke meststoffen. Het niet op orde hebben van de mestboekhouding, waardoor onder andere in- en uitgaande meststromen niet kunnen worden nagegaan, het (aldus of anderszins) niet voldoen aan de verantwoordingsplicht van artikel 14 van de wet of het op onjuiste wijze wegen en bemonsteren van dierlijke meststoffen kan daartoe een indicatie zijn.

Aangezien krachtens het UBM geen voorwaarden zijn verbonden aan een registratie van intermediairs, zijn naast de gronden opgenomen in artikel 3 van de Wet Bibob, geen separate weigerings- of schrappingsgronden in artikel 38a opgenomen. Het opnemen van separate gronden wordt thans



vanuit beleidsmatig en lastentechnisch oogpunt niet zinvol geacht aangezien dit zou betekenen dat de registratieplicht zou worden gewijzigd in een erkenningssystematiek.

Tevens biedt artikel 38a in het tweede lid een schorsingsmogelijkheid van de registratie voor gevallen waarin en voor de periode dat onherroepelijk geworden boetes of verbeurd verklaarde dwangsommen niet (tijdig) zijn voldaan. Bij de boetes kan het gaan om boetes die in een bestuursrechtelijk traject of in een strafrechtelijk traject zijn opgelegd.

### **3. Voorschriften ter nadere invulling van de mestverwerkingsplicht**

Een verwerkende onderneming dient ervoor te zorgen, dat de hoeveelheid dierlijke meststoffen uitgedrukt in kilogrammen fosfaat waarvoor zij in een kalenderjaar mestverwerkingsovereenkomsten heeft gesloten, daadwerkelijk wordt verwerkt in het desbetreffende kalenderjaar. Dit is neergelegd in artikel 57. Ook bij de controle van verwerkende ondernemingen zal, net als bij landbouwers, de kalenderjaarsystematiek leidend zijn. Dit maakt de verwerkingsplicht controleerbaar en handhaafbaar. Dit vraagt van een verwerker dat hij in zijn bedrijfsvoering rekening houdt met wat hij in een bepaald jaar kan verwerken en dus kan aanvoeren of contracteren in het kader van de verwerkingsplicht. Dit betekent dat hij zijn verwerkingsactiviteiten deugdelijk plant en zo nodig afstemt met derde partijen die de dierlijke meststoffen behandelen ter uitvoering van driepartijenovereenkomsten. Benadrukt zij dat de verwerkende onderneming niet specifiek de in een kalenderjaar daadwerkelijk aangevoerde mest in datzelfde kalenderjaar hoeft te verwerken. Het stelsel stuurt namelijk op hoeveelheden dierlijke mest, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die in kalenderjaar verwerkt moeten worden, ongeacht wanneer deze aangevoerd zijn. Zo kan de verwerkende onderneming de in januari verwerkte mest mee laten tellen voor de uitvoering van zijn verplichting in het desbetreffende kalenderjaar, ook al is deze mest daadwerkelijk aangevoerd in december van het voorgaande kalenderjaar. Zo wordt tevens bereikt dat de gewenste mate waarin de druk op de mestmarkt in enig jaar wordt verminderd, ook daadwerkelijk in dat jaar wordt gerealiseerd.

Krachtens artikel 33a, tweede lid, onderdeel b, onder 2°, van de wet, geldt de mestverwerkingsplicht niet voor landbouwers die behoren tot een door de minister aangewezen categorie landbouwers en die mest afvoeren naar een afnemer die behoort tot een door de minister aangewezen categorie afnemers. Een van de motieven om deze uitzondering in de wet op te nemen, is dat zich situaties kunnen voordoen waarbij een aan- en afvoerketen bestaat uit meer dan drie partijen, waardoor de verwerkingsplicht met de driepartijenovereenkomst niet volstaat en die aan- en afvoerketen voldoende zekerheid biedt dat uiteindelijk export van de dierlijke meststoffen plaatsvindt.

Aangezien de dierlijke meststoffen die binnen deze keten worden afgevoerd, in feite buiten de verwerkingsplicht worden geplaatst, is het van belang dat deze daar ook buiten blijven, ook indien uiteindelijk export plaatsvindt. Indien de dierlijke meststoffen worden geëxporteerd, mogen ze niet alsnog meetellen ter invulling van de verwerkingsplicht van een verwerker. Zou dat wel het geval zijn, dan zouden uiteindelijk te weinig dierlijke meststoffen worden verwerkt en zou de druk op de gebruiksnormen in onvoldoende mate afnemen. In de wet is daarom in artikel 33d, derde lid, een grondslag gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat bij ministeriële regeling aan te wijzen dierlijke meststoffen niet meetellen voor de invulling van de mestverwerkingsplicht. In artikel 58 zoals dit door dit besluit wordt voorzien is voor deze aanwijzing een grondslag geboden.

De wet biedt in artikel 33a, zesde lid, een delegatiegrondslag op basis waarvan bepaald kan worden dat tussen bepaalde veehouders geen overdracht van de verwerkingsplicht kan plaatsvinden. In onderhavige besluit is in artikel 59 aan deze delegatiegrondslag nader uitwerking gegeven: landbouwers wier mestproductie, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, op hun bedrijf voor meer dan 50 procent bestaat uit mest van kippen en kalkoenen, mogen geen overeenkomsten sluiten met het oog op de overname van de mestverwerkingsplicht van andere veehouderijbedrijven wier mestproductie, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, voor minder dan 50 procent bestaat uit mest van kippen en kalkoenen. De reden hiervoor is dat voor bedrijven die voor meer dan 50 procent mest van kippen en kalkoenen produceren, mestverwerking al een normale gang van zaken is en het niet wenselijk is dat andere bedrijven volstaan met het overdragen van de mestverwerkingsplicht aan kippen- en kalkoenbedrijven. Dit zou immers betekenen dat de introductie van de mestverwerkingsplicht in de praktijk geen effect zou opleveren voor het tot stand komen van mestverwerking voor landbouwers die op hun bedrijf voor meer dan 50 procent mest van andere diersoorten produceren, terwijl juist voor die bedrijven de druk op de gebruiksnormen aanzienlijk is en de vervoerkosten hoog zijn, waardoor fraudedruk aanwezig is. Door het plaatsen van een schot tussen bedrijven die voor meer dan 50 procent mest van kippen en kalkoenen produceren en andere bedrijven, wordt een aanzet gegeven tot verwerking van andere mest dan kippen- en kalkoenmest en wordt de druk op de gebruiksnormen door die mest verlaagd.



#### 4. Administratie van landbouwers en intermediairs

Een landbouwer houdt bij het berekenen van zijn bedrijfsoverschot in een bepaald kalenderjaar rekening met de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die hij op eigen grond mag gebruiken volgens het stelsel van gebruiksnormen. Hierbij zijn ingevolge de in artikel 1, onderdeel cc, van de wet opgenomen begripsomschrijving van het begrip bedrijfsoverschot niet enkel eigen percelen landbouwgrond waarvoor de gebruiksnormen van de Meststoffenwet gelden, relevant, maar ook percelen natuurterrein met de hoofdfunctie natuur, waarvoor de in het Besluit gebruik meststoffen opgenomen gebruiksvoorschriften van kracht zijn. In de Meststoffenwet wordt landbouwgrond gedefinieerd als grond waarop daadwerkelijk enige vorm van landbouw wordt uitgeoefend. Deze ruime definitie brengt met zich dat natuurterrein waarop landbouwactiviteiten worden uitgeoefend, tevens landbouwgrond in de zin van de Meststoffenwet zijn. Daarom moet ook deze grond in het kader van de gecombineerde opgave worden opgegeven. In artikel 25a is voor beide soorten grond bepaald dat voor de vraag of de grond tot het bedrijf behoort, de datum van 15 mei bepalend is. Hiermee wordt aangesloten bij de systematiek die thans al geldt voor de gebruiksnormen.

Landbouwers en intermediairs (waaronder be- en verwerkers) dienen op hun bedrijf/onderneming een inzichtelijke administratie te hebben met het oog op de controle van de gebruiks- en vervoersvoorschriften.

Om de mestverwerkingsplicht van landbouwers te kunnen controleren, moeten aanvullende eisen aan deze administratie worden gesteld. Het gaat daarbij om de volgende zaken:

- a. In de administratie moet zijn opgenomen het beheersregime dat van toepassing is op de tot het bedrijf behorende percelen natuurterrein met de hoofdfunctie natuur. Dit omdat de oppervlakte natuurterrein en het beheersregime mede van invloed zijn op de grootte van het bedrijfsoverschot en, op basis daarvan, de mestverwerkingsplicht.
- b. In de administratie moet zijn weergegeven de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, waarvoor de landbouwer vervangende verwerkingsovereenkomsten (VVO's, zie artikel 33a, derde lid, onderdeel c, van de wet) heeft gesloten. Daarbij moet zijn aangegeven of een landbouwer de mestverwerkingsplicht heeft overgenomen van een andere landbouwer of juist overgedragen aan een andere landbouwer. Op basis hiervan kan worden gecontroleerd of een landbouwer heeft voldaan aan zijn mestverwerkingsplicht.
- c. In de administratie moet zijn weergegeven de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, waarvoor de landbouwer regionale afzetovereenkomsten (in artikel 33a, tweede lid, onderdeel e, van de wet) heeft gesloten. Op basis van deze overeenkomsten, in combinatie met de vervoersbewijzen dierlijke meststoffen die behoren bij de regionale afzet, kan worden gecontroleerd of de landbouwer zijn gehele bedrijfsoverschot regionaal heeft afgezet.
- d. In de administratie moeten thans al gegevens zijn opgenomen inzake de aan- en afgevoerde hoeveelheden meststoffen. Om verdere invulling te geven aan de verantwoordingsplicht voor de veehouders, bedoeld in artikel 14 van de wet, moet tevens worden aangegeven indien een afvoer plaatsvindt ter uitvoering van de verwerkingsplicht of regionale afzet.
- e. Omdat de mestverwerkingsovereenkomsten in de zin van artikel 1, eerste lid, onderdeel ee, van de wet, de regionale afzetovereenkomsten en de VVO's de basis zijn voor de controle van de mestverwerkingsplicht, wordt bepaald dat deze onderdeel uitmaken van de administratie.

De intermediair (be- of verwerker) dient in zijn administratie het volgende op te nemen:

- a. de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, waarvoor hij mestverwerkingsovereenkomsten heeft gesloten;
- b. de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die hij heeft aangevoerd en/of afgevoerd. Om verdere invulling te geven aan de verantwoordingsplicht, bedoeld in artikel 14 van de wet, moet tevens worden aangegeven indien een afvoer plaatsvindt ter uitvoering van de verwerkingsplicht.

Omdat de mestverwerkingsovereenkomsten in de zin van artikel 1, eerste lid, onderdeel ee, van de wet, de basis zijn voor de controle van de mestverwerkingsplicht van intermediaire ondernemingen, zullen deze onderdeel uitmaken van de administratie.

#### 5. Effecten bedrijfsleven en overheid

##### 5.1 Regeldruk

###### 5.1.1 Mestverwerkingsplicht

In deze paragraaf wordt een inschatting gemaakt van de toekomstige regeldruk voortvloeiend uit deze wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (verder: UBM). De regeldruk bestaat uit adminis-



tratieve lasten<sup>1</sup> en nalevingskosten<sup>2</sup>. In verband met de zuiverheid van de vergelijking met eerdere berekeningen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2011/12, 33 322, nr. 3) en de toelichting bij de (eerste) nota van wijziging (Kamerstukken II 2012/13, 33 322, nr. 14) is het uurtarief gehandhaafd op het daar gehanteerde bedrag van € 30,36. Deze wijziging van de UBM leidt tot extra administratieve lasten ten opzichte van de inschatting die beschreven is in de toelichting van de nota van wijziging (Kamerstukken II 2012/2013, 33 322, nr. 14). Deze lasten zijn opgesomd in tabel 1. Per verplichting wordt aangegeven welke uitgangspunten zijn gehanteerd en welke administratieve lasten dit voor de hele populatie oplevert.

Tabel 1. Berekening jaarlijkse administratieve lasten invoering mestverwerkingsplicht

Verplichting	Uitgangspunten	Administratieve last
2014		
archiveren vervangende verwerkingsovereenkomst	4.200 overeenkomsten	€ 21.677,-
archiveren driepartijovereenkomst	2.760 overeenkomsten	€ 20.948,-
archiveren regionale afzetovereenkomst	3.500 overeenkomsten	€ 17.002,-
2015 en verder		
archiveren vervangende verwerkingsovereenkomst	4.900 overeenkomsten	€ 25.290,-
archiveren driepartijovereenkomst	3.240 overeenkomsten	€ 24.592,-
archiveren regionale afzetovereenkomst	4.100 overeenkomsten	€ 19.916,-

Het archiveren van de vervangende verwerkingsovereenkomst en de driepartijovereenkomst dient plaats te vinden door alle partijen die daarbij betrokken zijn. Dit kost in 5 minuten per partij. De inschatting ten aanzien van de archivering van de regionale afzetovereenkomst is een voorlopige. De mate waarin van de regionale afzetovereenkomst gebruik zal worden gemaakt, is afhankelijk van de nadere eisen die bij ministeriële regeling zullen worden gesteld. Bij ministeriële regeling zal daarom een nadere duiding van de lasten worden opgenomen.

De wijziging van het UBM leidt niet tot extra nalevingskosten ten opzichte van de inschatting die beschreven is in de toelichting van de nota van wijziging (Kamerstukken II 2012/2013, 33 322, nr. 14).

De extra administratieve lasten en nalevingskosten voor dit wijzigingsbesluit bedragen:

Jaar	Administratieve lasten	Nalevingskosten
2014	€ 59.627,-	€ 0
2015 en verder	€ 69.798,-	€ 0

Dit betekent dat de regeldruk door de invoering van de mestverwerkingsplicht toeneemt met in totaal bijna 60.000 euro in 2014 en bijna 70.000 euro in de jaren 2015 en verder ten opzichte van het huidige UBM.

### 5.1.2 Wijziging artikel 43

Als gevolg van de wijziging van artikel 43 (artikel I, onderdeel K) stijgen de administratieve lasten voor ondernemingen structureel met 50.000 euro en eenmalig met 3.000 euro. De toezichtlasten en inhoudelijke nalevingskosten stijgen niet. De stijging is een gevolg van het feit dat nu ook rundervoergegevens door voerproducenten aan de overheid moeten worden geleverd. Voor staldiervoergegevens bestond die verplichting al.

Naar schatting 200 ondernemingen die uitsluitend rundervoer leveren zullen zich als gevolg van de wijziging van artikel 43 eenmalig moeten melden als voerleverancier. Dit zorgt voor een eenmalige administratieve last van ongeveer 3.000 euro. In totaal zullen ongeveer 550 ondernemingen als gevolg van deze wijziging jaarlijks voerjaaroverzichten moeten opstellen en verzenden naar de Dienst

<sup>1</sup> Administratieve lasten zijn de kosten die bedrijven moeten maken om te kunnen voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid.

<sup>2</sup> Nalevingskosten zijn de kosten die bedrijven moeten maken om te voldoen aan inhoudelijke eisen uit wet- en regelgeving.





Regelingen van het Ministerie van Economische Zaken (verder: DR). Hier is voor 50.000 euro aan administratieve lasten mee gemeoid.

De toename van de administratieve last is gering, aangezien de gegevens ook nu al door de voerproducenten worden bijgehouden in het kader van de eigen bedrijfsvoering.

Een weging van mogelijk minder belastende varianten is niet aan de orde omdat de onderhavige verplichting, zoals in het artikelsgewijze deel van deze nota van toelichting nog zal worden toegelicht, op wens van de sector is ingevoerd.

## **5.2 Uitvoering en handhaving**

### *5.2.1 Mestverwerkingsplicht*

DR zal worden belast met de uitvoering van de regels met betrekking tot de mestverwerkingsplicht. De taak van DR behelst onder meer het inwinnen, registreren en controleren van gegevens die ondernemers overeenkomstig onderhavige nota van wijziging bij de overheid moeten indienen, te weten de relevante gegevens van de verwerkte mest en de daarbij behorende vervoersbewijzen dierlijke meststoffen, vervangende verwerkingsovereenkomsten en driepartijmestverwerkingsovereenkomsten. Om deze taken te kunnen uitvoeren zullen de informatiesystemen van DR moeten worden aangepast met de daarvoor benodigde dataopslag en functionaliteit. Tot slot krijgt DR de taak de informatievoorziening aan betrokkenen te verzorgen over de mestverwerkingsplicht, de concrete verplichtingen die daaruit voortvloeien voor ondernemers en de wijze waarop zij op correcte wijze uitvoering kunnen geven aan die verplichtingen.

De handhaving van de normen die met dit wetsvoorstel aan de Meststoffenwet worden toegevoegd, zal plaatsvinden deels via controles van de hiertoe ingewonnen administratieve gegevens waarvoor Dienst Regelingen primair is aangewezen. En deels via controles ter plaatse bij landbouwers en intermediairs in de vorm van zowel fysieke waarnemingen als onderzoek in de bedrijfsadministratie. Voor deze fysieke controles is de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit aangewezen. Wanneer sprake is van strafrechtelijk onderzoek zal dit worden uitgevoerd door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

De structurele kosten voor uitvoering en handhaving hebben betrekking op de volgende aspecten:

- het voldoen aan de administratieve verplichtingen;
- het voldoen aan de verwerkingsplicht van landbouwers, intermediairs die dierlijke meststoffen behandelen met het oog op verwerking en intermediairs die dierlijke meststoffen verwerken;
- het uitvoeren van extra controles op het transport van dierlijke meststoffen;
- het afhandelen van informatieve vragen, klachten, bezwaar- en beroepsprocedures.

De huidige inschatting is dat de kosten voor de uitvoering en handhaving van het stelsel verplichte mestverwerking in 2014 maximaal 2 miljoen euro zullen bedragen. Het kalenderjaar 2014 wordt beschouwd als een aanloopjaar. Vanaf 2015 zullen deze kosten oplopen tot maximaal 3 miljoen euro.

### *5.2.2 Wijziging artikel 43*

De extra eenmalige uitvoerings- en handhavingskosten voor het aanpassen van de informatiesystemen van DR voor het inwinnen van de voerjaargegevens van rundvee bedraagt 15.000 euro. Het inwinnen van deze gegevens leidt overigens niet tot noemenswaardige extra structurele uitvoerings- en handhavingskosten.

## **5.3 Milieueffecten**

### *5.3.1 Mestverwerkingsplicht*

De ex-ante beleidsevaluatie, die uitgevoerd wordt door het Planbureau voor de Leefomgeving en het LEI, zal inzicht geven in de mate waarin de introductie van het stelsel van verplichte mestverwerking voldoende sturend is om de druk van het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvorschriften te verminderen en bijdraagt aan de overige milieudoelen voor de veehouderij. De resultaten van deze beleidsevaluatie komen dit najaar beschikbaar.

### *5.3.2 Wijziging artikel 43*

De verplichting om voerjaargegevens voor rundvee aan te laten leveren, biedt de mogelijkheid om inzicht te krijgen in de voortgang van het op fosfaatreductie gerichte voerspoor. Het aanleveren van gegevens leidt op zichzelf niet tot milieueffecten. Een mogelijke daling van het gebruik van fosfaat in het voer, leidt uiteraard wel tot een positief milieueffect.



## 6. Inwerkingtreding en vaste verandermomenten

De beoogde datum van inwerkingtreding van deze wijzigingen van het UBM is 1 januari 2014. Deze datum sluit aan bij de vaste verandermomenten voor regelgeving, zoals opgenomen in aanwijzing 174 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Er wordt afgeweken van het uitgangspunt van het systeem van vaste verandermomenten dat regelgeving minimaal twee maanden voorafgaand aan de inwerkingtreding wordt bekendgemaakt in het Staatsblad. De reden hiervoor is dat de inwerkingtreding gekoppeld is aan de inwerkingtreding van het meergenoemde wetsvoorstel nadat dit tot wet is verheven. Die wet treedt eveneens in werking met ingang van 1 januari 2014, maar de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel was niet tijdig afgerond om deze wet minimaal twee maanden voorafgaand aan de inwerkingtreding in het Staatsblad te publiceren. Het stelsel is gekoppeld aan kalenderjaren en aan de al bestaande verplichtingen in het kader van het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvorschriften. Er zou anders een onwerkbaar situatie ontstaan voor zowel de ondernemers als de uitvoering. Indien wel aan de minimale invoeringstermijn van twee maanden zou zijn vastgehouden, zou inwerkingtreding daardoor eerst per 1 januari 2015 hebben kunnen plaatsvinden. Over de onwenselijkheid hiervan zij verwezen naar de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer van 3 juli 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 33 322, nr. 13).

## 7. Artikelsgewijze toelichting

### Artikel I

#### *Onderdeel A*

Het vervallen van de definities houdt verband met het feit dat deze met de wetswijziging zijn opgenomen in de wet. Het is daarom niet langer nodig deze definities eveneens in het UBM op te nemen.

#### *Onderdelen B*

Het opschrift van hoofdstuk IV, dat als opschrift had 'Gebruiksnormen en opgave basisregistratie percelen', wordt verbreed. Dit houdt verband met de wijzigingen die door artikel I, onderdelen C en D zijn doorgevoerd, en het feit dat het hoofdstuk daarmee niet enkel verband houdt met de gebruiksnormen maar tevens met de mestverwerkingsplicht.

#### *Onderdelen C en D*

Voor het bepalen van het bedrijfsoverschot is ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel cc, onder 1°, relevant hoeveel dierlijke mest meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, in een kalenderjaar ingevolge artikel 8, onderdeel c, van de wet mag worden gebracht op of in de tot het desbetreffende bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond. Voor het bepalen van die oppervlakte wordt ingevolge het ingevoegde artikel 25a, eerste lid, aangesloten bij de wijze waarop die oppervlakte voor de gebruiksnormen wordt berekend ingevolge de artikelen 24 en 25 van de wet. Zo bestaat er geen onderscheid tussen de oppervlakte die meetelt voor de gebruiksnormen en voor het bepalen van het bedrijfsoverschot in het kader van de mestverwerkingsplicht. De basis voor deze wijziging is artikel 2, eerste lid, van de wet.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel cc, onder 2°, van de wet telt een bij het bedrijf in gebruik zijnd in Nederland gelegen natuurterrein dat de hoofdfunctie natuur heeft en waarop volgens de regels van het Besluit gebruik meststoffen of de in dat kader vastgelegde beheersregimes dierlijke meststoffen mogen worden aangebracht, ook mee bij het bepalen van het bedrijfsoverschot. Volgens hetzelfde artikel wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld welke datum wordt gehanteerd voor het bepalen van de omvang daarvan. Gekozen wordt voor de datum van 15 mei, waardoor eveneens wordt aangesloten bij de datum voor het bepalen van de oppervlakte landbouwgrond die bij een bedrijf in gebruik is voor het bepalen van de gebruiksnormen.

Ook de mogelijkheid bij ministeriële regeling te kiezen voor een latere datum indien de weersomstandigheden of de bodemgesteldheid hiertoe aanleiding geven (artikel 26, derde lid), wordt van toepassing (artikel I, onderdeel D).

#### *Onderdelen E, G, I en J*

Voor een toelichting op deze onderdelen zij verwezen naar paragraaf 4 van deze nota van toelichting.

#### *Onderdeel F*

De wijziging van artikel 33, derde lid, die ingevolge dit onderdeel is doorgevoerd houdt verband met



de definitie van verwerken van meststoffen in artikel 1, eerste lid, onderdeel dd, van de wet. Verwerken kan volgens die definitie ook bestaan uit het exporteren van dierlijke meststoffen. De terminologie van artikel 33, derde lid, sloot niet meer goed aan bij deze definitie, aangezien het in dat artikel bij 'verwerken' alleen ging om een wijze van behandelen van dierlijke meststoffen. Daarom is nu voor die term 'behandelen' gekozen. Hieronder valt ook het eveneens in dit artikel gebruikte term 'bewerken'.

#### *Onderdelen H, L, M en N*

In artikel 38a is bepaald dat een registratie kan worden geweigerd of geschrapt in geval en onder de voorwaarden van artikel 3 van de Wet Bibob. Zie hierover, en over de invoeging van artikel 48a ingevolge artikel I, onderdeel M, verder paragraaf 2 van deze nota van toelichting.

De aanpassing in de formulering van artikel 48 houdt eveneens verband met de introductie van de bevoegdheid tot weigering of schrapping van de registratie.

#### *Onderdeel K*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een wijziging in artikel 43 door te voeren. Een van de drie pijlers van het mestbeleid is het op fosfaatreductie gerichte voerspoor. Dit voerspoor wordt vormgegeven door de sector, met LTO en Nevedi als trekkers. Om de resultaten van het voerspoor goed te kunnen monitoren hebben deze beide organisaties gevraagd om het aanleveren van voerjaargegevens voor rundvee verplicht te stellen. De voersamenstelling van runderen wordt in de huidige situatie geschat en dat is niet precies genoeg aangezien daar juist op gestuurd wordt in het voerspoor.

Als tussenoplossing houdt De Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (hierna: Nevedi) momenteel periodiek enquêtes onder haar leden waarbij om de voersamenstelling wordt gevraagd. Daarmee wordt het overgrote deel van het totaal verkochte voer gedekt. Aangezien echter niet alle diervoederleveranciers lid zijn van Nevedi, is niet al het verkochte voer inzichtelijk. Verder is deze manier van werken redelijk omslachtig en fabrikanten hebben liever dat deze gegevens gelijk met de gegevens over staldieren doorgegeven kunnen worden. Bovendien wordt de dekking van de gegevens beter omdat iedereen dan moet aanleveren.

Na afloop van een kalenderjaar zijn diervoederleveranciers verplicht om de geleverde hoeveelheid diervoeders aan bedrijven met staldieren en runderen vóór 1 februari door te geven aan Dienst Regelingen. Dit is een digitaal proces waarbij de diervoederleverancier per afnemer aanlevert hoeveel kilogram voer, en gehalten aan P en N, zijn afgenomen op jaarbasis. Deze gegevens koppelt de leverancier aan de betreffende diercategorieën zodat het na afloop van een kalenderjaar eenvoudig is na te gaan hoeveel diervoeders geleverd zijn ten behoeve van de verschillende diercategorieën.

#### *Onderdeel O*

Voor een toelichting op dit onderdeel zij verwezen naar paragraaf 3 van deze nota van toelichting.

#### *Onderdeel P*

Op de toevoeging van 'melden' aan artikel 73, eerste lid, is reeds ingegaan in paragraaf 2 van deze nota van toelichting. Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele redactionele verbeteringen in dit artikel aan te brengen.

### **Artikel II**

Voor een toelichting op dit artikel zij verwezen naar paragraaf 6 van deze nota van toelichting.

*De Staatssecretaris van Economische Zaken,*