

Kenmerk	W11.05.0329/V
Datum advies	21 oktober 2005
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 10 januari 2006, nr 7

Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende regels ter uitvoering van de Meststoffenwet (Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet), met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 18 juli 2005, no.05.002657, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels ter uitvoering van de Meststoffenwet (Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt ter uitvoering van de Meststoffenwet. De Meststoffenwet wordt per 1 januari 2006 gewijzigd om deze in overeenstemming te brengen met de Europese regelgeving en om de verontreiniging van de bodem en het water door meststoffen, in het bijzonder stikstof en fosfaat, verder te beperken. Deze wijziging van de Meststoffenwet (hierna: de wijzigingswet) strekt er mede toe om, in overeenstemming met het hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2003 (*zie noot 1*) en de pakketbrief van 8 april 2004 (*zie noot 2*), te komen tot verdergaande vereenvoudiging van de regelgeving en het terugdringen van de administratieve lasten. Het ontwerpbesluit geeft ook daaraan verder uitvoering. De Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen onder meer over de lasten voor het bedrijfsleven.

1. Vrije bewijsvoering en administratieve lasten

In verband met het in de wijzigingswet opgenomen uitgangspunt van vrije bewijsvoering hebben landbouwers en tussenpersonen/transporteurs (intermediairs) de ruimte om met zelfgekozen middelen te bewijzen dat zij de gebruiksnormen en de verplichting tot een verantwoorde afzet van mest hebben nageleefd. Die gegevens en bepalingswijzen zullen evenwel voldoende moeten zijn onderbouwd en betrouwbaar zijn om als bewijs te kunnen dienen, aldus wordt medegedeeld in paragraaf 5.1, Algemene uitgangspunten, van de nota van toelichting. In deze paragraaf wordt verder uiteengezet dat het belang van de in het ontwerpbesluit opgenomen administratieve verplichtingen tweeledig is. Enerzijds scheppen de bepalingen voor de landbouwers en de intermediair duidelijkheid omtrent de gegevens waarmee naleving van de gebruiksnormen en van de verplichting tot verantwoorde afzet van mest in ieder geval aannemelijk kan worden gemaakt en helderheid omtrent de wijze waarop de relevante hoeveelheden kunnen worden bepaald. Anderzijds is, zo wordt verder medegedeeld, het voor een adequate vaststelling óf en in welke mate de normen zijn overtreden, onontbeerlijk dat de overheid beschikt over voldoende betrouwbare gegevens. Deze gegevens zijn bovendien van belang om te komen tot een reële waardering van de alternatieve bewijsstukken, waarmee de landbouwers en de intermediair de naleving van de

gebruiksnormen of de afvoer van dierlijke mest meent te kunnen verantwoorden. Hoewel de Raad deze opzet evenwichtig voorkomt, wil hij wijzen op een aantal specifieke aspecten.

Eenzijds zullen bij ministeriële regeling voor onder meer de hoeveelheidsbepaling van fosfaten en nitraten in mest, gewasopbrengsten, op het bedrijf geproduceerde diervoeders en forfaitaire regels worden vastgesteld (artikel 70, eerste en tweede lid), anderzijds zal het fosfaat- en nitraatgehalte in de van bedrijven afgevoerde mest onder meer met behulp van monsters moeten worden bepaald (artikel 70, vierde lid). Mede gelet op de reactie van de Vereniging van accountants- en belastingadviseurs op het voorgepubliceerde ontwerpbesluit (*zie noot 3*) adviseert de Raad in de toelichting in te gaan op de mogelijke complicaties die hieruit voor de verantwoording van de naleving van de gebruiksregels van de Meststoffenwet kunnen voortvloeien.

De landbouwers, intermediairs en leveranciers zullen een inzichtelijke administratie moeten voeren (artikelen 32, 39 en 44). Uit oogpunt van beperking van lasten is bepaald dat daarbij gebruik kan worden gemaakt van gegevens die reeds om een andere reden moeten worden verstrekt (artikelen 31, vierde lid, 43, vierde lid), zoals uit de landbouwtelling en I&R-gegevens (*zie noot 4*). De administratie dient niettemin ordelijk te worden opgezet (toelichting op artikel 32). De Raad begrijpt hieruit dat de administratie op de verantwoording van de naleving van de Meststoffenwet dient te zijn toegesneden, wat waarschijnlijk tot een herordening van de gegevens zal nopen. De Raad adviseert hieraan alsnog aandacht te besteden in het overzicht van de administratieve lasten in hoofdstuk 7, Bedrijfseffecten, van de nota van toelichting. Overigens is het de Raad opgevallen dat in dat overzicht is uitgegaan van een niet geactualiseerd uurtarief van een nulmeting in 2002. Dat behoeft nadere verklaring.

2. Nadere duiding wettelijke grondslag andere besluiten

De Raad wijst erop dat de gegevens die volgens artikel 31, vierde lid en 43, vierde lid, kunnen worden ontleend aan andere registraties, feitelijk bruikbaar zullen moeten zijn voor de verantwoording van de naleving van de nieuwe mestwetgeving. Dat is ook van belang voor de handhaving van de betrokken administratieve voorschriften. Zo zal de grondregistratie in het kader van de landbouwtelling en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EG moeten aansluiten op de criteria voor perceel in de mestwetgeving. De Raad adviseert in de toelichting uiteen te zetten of behalve het voorzien van de betrokken besluiten met een grondslag in de Meststoffenwet in de artikelen 73, 74 en 75, nog wijzigingen in die besluiten moeten worden aangebracht om de bedoelde gegevens mede geschikt te laten zijn voor de toepassing van de Meststoffenwet.

3. Zelfstandige leesbaarheid toelichting

Bij dit besluit wordt een aantal bestaande uitvoeringsbesluiten van de Meststoffenwet, zoals het Besluit opslagcapaciteit dierlijke meststoffen Meststoffenwet ingetrokken. In hoofdstuk 4 van de nota van toelichting wordt ten aanzien het Besluit opslagcapaciteit dierlijke meststoffen Meststoffenwet opgemerkt dat, aangezien de bepalingen van dat besluit ongewijzigd in het onderhavige besluit zijn opgenomen, in de toelichting is volstaan met een samenvatting van de nota van toelichting zoals deze bij het oorspronkelijke besluit is gepubliceerd. Voorts wordt bij enkele afzonderlijke artikelen verwezen naar de nota van toelichting bij dat besluit (bijvoorbeeld in de toelichting op artikel 29). De Raad acht het evenwel wenselijk dat, indien er sprake is van een overzetting van bepalingen uit bestaande regelingen in het ontwerpbesluit, in beginsel ook de desbetreffende toelichting wordt overgenomen. Dit bevordert, na het intrekken van de desbetreffende besluiten de

kenbaarheid en toegankelijkheid van de toelichting bij de betrokken artikelen van het ontwerpbesluit. De Raad adviseert de toelichting in deze zin aan te vullen.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W11.05.0329/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Ontwerpbesluit

- In de aanhef tevens artikel 59b als grondslagartikel vermelden.
- In artikel 32, tweede lid, onder e "gebruiks- en winstdoeleinden" vervangen door: gebruiks- of winstdoeleinden (zie de definitie van "landbouw" in de gewijzigde Meststoffenwet).
- In de aanhef van artikel 60, eerste lid, "ten behoeve van Onze Minister" vervangen door: ten behoeve van de Staat der Nederlanden (vergelijk artikel 3, vierde lid, van de Regeling EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen).

Nota van toelichting

- In de tabel met de rechtsgrondslagen (bijlage 1 van de nota van toelichting) tevens artikel 59a, eerste lid, aanhef en onderdelen a en d, en 59a, tweede lid, als grondslag van (delen) van de artikelen 65 tot en met 70 vermelden. Voorts artikel 59 aanhef en onder b als grondslag voor artikel 68 vermelden.
- In de transponeringstabel Verordening (EEG) nr.259/93 (bijlage 3 van de nota van toelichting) aangeven dat artikel 35 van die verordening is uitgevoerd in artikel 63 van het besluit (in plaats van artikel 64).

Nader rapport (reactie op het advies) van 27 oktober 2005

De Raad van State kan zich met de strekking van het ontwerpbesluit verenigen, maar maakt een aantal opmerkingen die in het navolgende worden besproken.

1. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is hoofdstuk 9 van de nota van toelichting verder aangevuld op het punt van mogelijke consequenties van het hanteren van forfaits voor de verantwoording van het naleven van de gebruiksnormen.

Voorts is naar aanleiding van de opmerking van de Raad in paragraaf 7.4 van de nota van toelichting nader aandacht besteedt aan de administratieve lasten die samenhangen met het voeren van een inzichtelijke administratie en is in paragraaf 7.1 van de nota van toelichting nader verklaard dat voor de berekening van de administratieve lasten is uitgegaan van hetzelfde uurtarief als in 2002 in verband met de zuiverheid van de vergelijking met de

nulmeting van 2002.

2. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de toelichting op de artikelen 74 en 75 (de artikelen 73 en 74 van het oorspronkelijk ontwerpbesluit) uiteengezet dat het Besluit identificatie en registratie van dieren en het Besluit diervoeders - behoudens het voorzien van de betrokken besluiten van een grondslag in de Meststoffenwet - geen wijziging behoeven om de gegevens die volgens artikel 31, vierde lid en 43, vierde lid, van het ontwerpbesluit aan de krachtens deze besluiten bijgehouden registraties kunnen worden ontleend, mede geschikt te laten zijn voor de toepassing van de Meststoffenwet.

3. Met de Raad acht ik het wenselijk dat bij overzetting van bepalingen uit bestaande regelingen, in beginsel ook de desbetreffende toelichting wordt overgenomen. In dat verband zijn - juist met het oog op de zelfstandige leesbaarheid van het besluit - de bepalingen die vanuit het Besluit opslagcapaciteit dierlijke meststoffen Meststoffenwet in het onderhavige besluit zijn overgenomen, in hoofdstuk 4 van de nota van toelichting opnieuw toegelicht, in lijn met de nota van toelichting zoals deze bij het oorspronkelijk besluit is gepubliceerd. Ten onrechte is in hoofdstuk 4 van de nota van toelichting bij het aan de Raad voorgelegde ontwerpbesluit opgemerkt dat in de toelichting is volstaan met een samenvatting van de nota van toelichting zoals deze bij het oorspronkelijke besluit is gepubliceerd. Hoofdstuk 4 van de nota van toelichting en de toelichting op de desbetreffende bepalingen zijn op dit punt aangepast.

4. De in de bijlage bij het advies gemaakte redactionele kanttekeningen van de Raad zijn zoveel mogelijk overgenomen. De redactie van artikel 60, eerste lid, van het ontwerpbesluit is gewijzigd en de wijze waarop de in dat lid bedoelde financiële zekerheid wordt gesteld, wordt thans ingevolge artikel 64, eerste lid, bij ministeriële regeling geregeld. De opmerking van de Raad bij de aanhef van artikel 60, eerste lid, van het oorspronkelijk ontwerpbesluit zal verwerkt worden in de desbetreffende bepaling in de ministeriële regeling.

5. Onafhankelijk van het advies van de Raad van State zijn in het ontwerpbesluit en in de nota van toelichting enkele redactionele verbeteringen aangebracht. Voorts zijn de volgende aanpassingen in het ontwerpbesluit aangebracht:

a. In artikel 55 is beter tot uitdrukking gebracht dat de wijze waarop de aantallen dieren en hoeveelheden meststoffen, diervoeders, melk en eieren worden bepaald, uitsluitend ziet op de te administreren en aan de overheid te verantwoorden hoeveelheden en niet op de bepaling van de voor de meststoffenbalans van de artikelen 5f en 5h van de Meststoffenwet relevante hoeveelheden. Het staat betrokkenen immers vrij om in het kader van de vrije bewijisleer met zelfgekozen middelen te bewijzen dat zij de gebruiksnormen en de verplichting tot een verantwoorde afzet van mest hebben nageleefd.

b. Artikel IX van de wet van 15 september 2005 tot wijziging van de Meststoffenwet en intrekking van de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij (vereenvoudiging productierechten), (Stb.480) voorziet in een integrale tekstplaatsing van de Meststoffenwet in het Staatsblad, bij welke gelegenheid de nummering van de artikelen van die wet opnieuw wordt vastgesteld. Met het oog op de inzichtelijkheid van de verwijzingen naar de artikelen van de wet in het onderhavige ontwerpbesluit, voorziet artikel 77 in een wijziging van de met betrekking tot de Meststoffenwet genoemde artikelnummers ten einde deze in overeenstemming te brengen

met de opnieuw vastgestelde nummering van de artikelen van de wet.

c. Ingevolge artikel 5e, zesde lid, van de Meststoffenwet, kan bij ministeriële regeling voorzien worden in de mogelijkheid tot fosfaatverrekening over twee opeenvolgende kalenderjaren. In verband met het toezicht op de naleving van de gebruiksnormen is in artikel 71 van het ontwerpbesluit opgenomen dat de landbouwer in het eerste kalenderjaar melding doet van het voorgenomen gebruik van de compensatieregeling. Voorzien is dat als gevolg hiervan een beperkte verzwarende van de administratieve lasten zal optreden voor die groep die van deze compensatieregeling gebruik wil maken. Deze lasten zullen in de toelichting bij de desbetreffende ministeriële regeling becijferd worden.

Ik moge u hierbij, in overeenstemming met de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

(1) Brief van de informateurs aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 16 mei 2003; Kamerstukken II 2003/04, 28637, nr.19.

(2) Brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 8 april 2004; Kamerstukken II 2003/04, 29515, nr.2.

(3) Brief van 12 mei 2005.

(4) Ingevolge de Regeling landbouwtelling respectievelijk het Besluit identificatie en registratie van dieren