

Vergaderjaar 2004–2005

29 930

Wijziging van de Meststoffenwet (invoering gebruiksnormen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

Paragraaf 1	Inleiding	2	Paragraaf 4	Intermediairs	55
Paragraaf 2	Achtergrond	4	Paragraaf 5	Sanctionering	59
2.1	Hofarrest inzake Nitraatrichtlijn	4	Paragraaf 6	Overige wijzigingen	65
2.1.1	Algemeen	4	Paragraaf 7	Juridische aspecten	67
2.1.2	Gebruiksnormen voor stikstof in plaats van verliesnormen	5	Paragraaf 8	Bedrijfseffecten	72
2.1.3	Verscherpte maatregelen voor de uitspoelingsgevoelige gronden	7	8.1	Algemeen	72
2.1.4	Voorschriften betreffende gebruiksnormstandigheden	7	8.2	Sociaal-economische effecten	78
2.1.5	Opslagcapaciteit voor dierlijke meststoffen	9	8.3	Administratieve lasten	79
2.2	Relevante Europese regelgeving voor fosfaatsturing	9	Paragraaf 9	Milieueffecten	82
2.3	Europese eisen inzake sanctionering	13	Paragraaf 10	Uitvoering en handhaving	84
2.4	Evaluatie Meststoffenwet 2004	14	10.1	Betrokken diensten en organen	84
2.4.1	Algemeen	14	10.2	Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en handhavingsbeleid	86
2.4.2	Resultaten	15	10.3	Lasten uitvoering en handhaving	91
2.4.3	Conclusies regering	17	Paragraaf 11	Commentaar maatschappelijke organisaties	93
2.5	Deregulering, vereenvoudiging en lastenverlichting	18	Paragraaf 12	Artikelsgewijs	103
Paragraaf 3	Gebruiksnormen	20			
3.1	Algemeen	20			
3.2	Gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen	21			
3.2.1	Systematiek en inhoud normstelling	21			
3.2.2	Derogatie	25			
3.3	Stikstofgebruiksnorm voor meststoffen	27			
3.3.1	Systematiek en uitgangspunten normstelling	27			
3.3.2	Hoogte en nadere invulling normstelling	30			
3.4	Fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen	35			
3.5	Grondloze veehouderijbedrijven	39			
3.6	Hoeveelheidsbepaling en administratieve verantwoordelijkheid	42			
3.6.1	Wettelijke basis, relevante hoeveelheden en aandachtsgroepen	42			
3.6.2	Hoeveelheidsbepaling	44			
3.6.3	Administratieve verantwoordelijkheid	51			
3.7	Overgangsrecht	55			

§ 1. INLEIDING

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om de Meststoffenwet 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. Gezien de verplichtingen van Nederland jegens de Europese Unie, is het van groot belang dat het voorstel uiterlijk op 1 januari 2006 kracht van wet zal hebben gekregen en in werking zal zijn getreden.

Voor het wettelijke systeem is met name de zogenoemde Nitraatrichtlijn van belang (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). Deze richtlijn bevat niet alleen voor de normstelling relevante, kwantitatieve doelstellingen ten aanzien van maximumnitraatgehaltes in het water. Zij schrijft daartoe ook middelvoorschriften voor: gebruiksnormen die een directe beperking stellen aan de op of in de bodem gebrachte hoeveelheid meststoffen. Ter voldoening daaraan wordt het in hoofdstuk IV van de Meststoffenwet geregelde stelsel van regulerende mineralenheffingen vervangen door een stelsel van gebruiksnormen (artikel I, onderdelen F en L).

Door middel van de systematiek van gebruiksnormen zal, overeenkomstig het onderhavige wetsvoorstel, ook invulling worden gegeven aan de eveneens uit Europese regelgeving voortvloeiende verplichting tot normering van het gebruik van fosfaathoudende meststoffen. Het gaat dan, behalve om enkele thans reeds geldende richtlijnen inzake afvalstoffen en gevaarlijke stoffen, om de zogenoemde Kaderrichtlijn Water (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).

Voor de invulling van de normstelling en het wettelijke systeem is gebruik gemaakt van de resultaten van de evaluatie van de Meststoffenwet die in april 2004 is afgerond. De Tweede Kamer is over deze resultaten en de daaruit door de regering getrokken conclusies geïnformeerd bij de brieven van 28 april en 19 mei 2004 van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Staatssecretarissen van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat (Kamerstukken II 2003/04, 28 385, nrs. 25 en 26). Op 9 juni 2004 heeft daarover een algemeen overleg met de Vaste Kamercommissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit plaatsgevonden (Kamerstukken II 2003/04, 28 385, nr. 38). Tevens is rekening gehouden met de uitkomsten van de toets op de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidsaspecten, waarvan de rapportage is gevoegd bij de brief van 19 mei 2004. Op 1 juli 2004 is een akkoord bereikt met de Europese Commissie over de voorgenomen wettelijke maatregelen, welk akkoord op enkele onderdelen nog heeft geleid tot wijzigingen ten opzichte van de beleidsvoornemens als neergelegd in voornoemde brief van 19 mei 2004. Verwezen zij daarvoor naar de brieven van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer van 1 juli 2004 en van 27 augustus 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 28 385 en 26 729, nrs. 37 en 40), waarover op 31 augustus 2004 overleg heeft plaatsgehad met de Vaste Kamercommissies voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Kamerstukken II 2004/05, 28 385 en 26 729, nr. 44).

De aard van de in de Nitraatrichtlijn voorgeschreven gebruiksnormen, maar ook 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), vereisen sanctionering van overtreding van de gebruiksnormen door punitieve sancties. Daarbij is in dit wetsvoorstel gekozen

voor strafbaarstelling via de Wet op de economische delicten (artikel V). Het accent zal evenwel komen te liggen op het instrument van de bestuurlijke boetes. De bestuurlijke boetes worden geregeld in een nieuw hoofdstuk VII van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel V).

In het kader van de wenselijke deregulering en lastenverlichting is voorts, naar aanleiding van de recente evaluatie van de Meststoffenwet, gekozen voor het laten vervallen van het in hoofdstuk V, titel 3, geregelde stelsel van mestafzetovereenkomsten. Dat geschiedt bij het op artikel 75 van de Meststoffenwet gebaseerde Besluit van 9 september 2004, houdende intrekking van het stelsel van mestafzetovereenkomsten (Stb. 473). Het overblijvende op beheersing van het in Nederland geproduceerde mestvolume gerichte instrumentarium, het stelsel van mestproductie-, varkens- en pluimveerechten, zal aanzienlijk worden vereenvoudigd, zoals is aangegeven in voornoemde brief van 19 mei 2004. Voor de melkvee-sector en de kleinere sectoren kan een afzonderlijk instrument voor plafonnering van de mestproductie worden gemist: de mestproductierechten kunnen vervallen. Voor de intensieve sectoren – de varkens-, kippen- en kalkoenhouderij – blijft een plafond vooralsnog nodig, maar kan een verregaande vereenvoudiging worden bereikt door ter zake één integrale regeling in de Meststoffenwet op te nemen en onnodige verschillen tussen de stelsels weg te nemen. Daarbij gaat het onder meer om het vervallen van het onderscheid tussen fokzeugenrechten en andere varkensrechten en van de beperkingen verbonden aan het zogenoemde grondgebonden deel van het varkensrecht.

Het is de bedoeling dat de vereenvoudiging van het systeem van productierechten eveneens op 1 januari 2006 een feit is. Er is evenwel voor gekozen om deze vereenvoudiging onder te brengen in een afzonderlijk wetsvoorstel, om te voorkomen dat discussie over de aanpassingen van de productierechten tot vertraging van het onderhavige wetsvoorstel leidt. Tijdige voldoening aan de Europese verplichtingen staat voorop. Er wordt wel naar gestreefd het betrokken wetsvoorstel – dat thans voor advies bij de Raad van State voorligt – qua procedure zoveel mogelijk gelijk op te laten lopen met het onderhavige wetsvoorstel. Vooruitlopend op de definitieve regeling, waartoe het nog in te dienen wetsvoorstel zal strekken, wordt met het onderhavige wetsvoorstel voor de betrokken stelsels de expiratiedatum van 1 januari 2007 geschrapt. Deze datum is thans neergelegd in artikel 74a van de Meststoffenwet, artikel 22a van de Wet verplaatsing mestproductie en artikel 43a van de Wet herstructurering varkenshouderij (artikelen I, onderdeel W, IV, onderdeel B, en X).

Bij de invulling van de systematiek van gebruiksnormen in de wet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving en controlepraktijk zal, zoveel als dat verantwoord is, worden gestreefd naar lastenverlichting voor sector en overheid. Tezamen met de ingrepen in het volume-instrumentarium, een meer op risicogroepen gerichte handhaving, en de keuze voor sanctionering door bestuurlijke boetes en strafrecht in plaats van regulerende heffingen, zullen de voorstellen naar verwachting tot een lastenreductie met ten minste 40% ten opzichte van het referentiejaar 2002 leiden.

In het navolgende wordt achtereenvolgens ingegaan op de achtergronden bij het wetsvoorstel (paragraaf 2), op het systeem van gebruiksnormen (paragraaf 3) en in verband daarmee de regels waaraan transporteurs en opslaghouders van dierlijke mest hebben te voldoen (paragraaf 4). Daarna worden behandeld het sanctie-instrumentarium (paragraaf 5) en de overige wijzigingen waarin het wetsvoorstel voorziet (paragraaf 6). Vervolgens komen de juridische aspecten (paragraaf 7), de bedrijfseffecten (paragraaf 8), de milieu-effecten (paragraaf 9), de uitvoering en handhaving (paragraaf 10) en de maatschappelijke commentaaronde aan de

orde (paragraaf 11). Tot slot wordt het wetsvoorstel artikels- en onderdeelgewijs toegelicht (paragraaf 12).

§ 2. ACHTERGROND

2.1 Hofarrest inzake Nitraatrichtlijn

2.1.1 Algemeen

De directe aanleiding voor doorvoering van wijzigingen in de Mestwetgeving is gelegen in 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; M en R 2003, nr. 116; JM 2003, nr. 126; Agrarisch Recht 2003, nr. 5183). Het Hof oordeelde dat Nederland zijn uit de Nitraatrichtlijn voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen, door:

- in zijn wetgeving geen gebruiksnormen voor meststoffen op te nemen die zijn gebaseerd op een balans tussen de te verwachten stikstofbehoefte van de gewassen en de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting;
- in zijn wetgeving geen gebruiksnormen op te nemen waarbij het op of in de bodem brengen van dierlijke meststoffen wordt beperkt tot de in bijlage III.2 genoemde hoeveelheden per hectare per jaar, of een derogatie daarvan;
- in zijn wetgeving geen aanvullende of verscherpte maatregelen betreffende droge zandgronden op te nemen;
- geen voorschriften vast te stellen omtrent de aanwending en het gebruik van kunstmest, het toepassen van meststoffen in de nabijheid van waterlopen en op steile hellingen, waarmee de afvoer van nutriënten naar het water op een aanvaardbaar niveau wordt gehouden;
- geen voorschriften vast te stellen betreffende de minimum opslagcapaciteit van dierlijke mest op bedrijfsniveau.

Het Hofarrest heeft betrekking op de periode van het eerste Actieprogramma (20 december 1995–20 december 1999). Nederland heeft ten tijde van de periode van het tweede Actieprogramma (20 december 1999–20 december 2003) zijn regelgeving aangescherpt en aangevuld. Waar het Hof zich ook uitsprekt over de aard van het gekozen instrumentarium, de elementen voor de normstelling en nog ontbrekende wetgeving, noopt het arrest evenwel tot verdere ingrepen in het instrumentarium van de mestwetgeving.

Nederland is gehouden het Hofarrest volledig uit te voeren. Het is aan de Europese Commissie om te beoordelen of Nederland voldoende uitvoering geeft aan het arrest en of dit tijdig gebeurt. Is de Commissie van oordeel dat dit niet het geval is, dan kan zij een dwangsomprocedure starten bij het Hof van Justitie en daarbij een dwangsom eisen voor elke dag dat Nederland nalatig is het Hofarrest uit te voeren. Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom wordt onder meer rekening gehouden met de ernst en de duur van de overtreding vanaf de datum van het eerste arrest van het Hof in de inbreukprocedure, dus 2 oktober 2003. De dwangsom kan voor Nederland oplopen tot maximaal € 228 000 per dag (zie mededeling 96/C242/07 van de Commissie; PbEG 1996, 242). De Commissie heeft volledige uitvoering van het arrest nadrukkelijk als voorwaarde gesteld voor het goedkeuren van de derogatie van de in bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn opgenomen norm voor het gebruik van dierlijke meststoffen.

Onderstaand wordt het Hofarrest nader geanalyseerd (vgl. de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer van 3 november 2003, Kamerstukken II 2003/04, 26 729, nr. 59) en wordt ingegaan op de precieze consequenties ervan voor de mestwetgeving. Op 19 december 2003 heeft Nederland zijn derde Actieprogramma naar de Commissie gestuurd, waarin op hoofdlijnen was aangegeven op welke wijze het de wetgeving in overeenstemming gaat brengen met de Nitraatrichtlijn (zie de brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 19 december 2003; Kamerstukken II 2003/04, 26 729, nr. 61). Op basis van het overleg met de Commissie en het met de Commissie op 1 juli 2004 bereikte akkoord, kon het actieprogramma verder worden in- en aangevuld, overeenkomstig het beleid als uiteengezet in de in paragraaf 1 van de memorie van toelichting aangehaalde brieven van 19 mei en van 1 juli 2004. Het herziene derde Actieprogramma is op 27 augustus 2004 naar de Tweede Kamer gestuurd bij brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Kamerstukken II 2003/04, 28 385 en 26 729, nr. 40). Op 15 september 2004 – na het in paragraaf 1 aangehaalde algemeen overleg op 31 augustus 2004 – heeft de regering het herziene actieprogramma aan de Commissie doen toekomen.

Als bijlage bij de memorie van toelichting is een transponeringstabel opgenomen, waarbij per voorschrift van de Nitraatrichtlijn is aangegeven waar dit in de nationale regelgeving is, of ingevolge het onderhavige wetsvoorstel nog wordt, omgezet.

2.1.2. Gebruiksnormen voor stikstof in plaats van verliesnormen

Thans strekt het in hoofdstuk IV van de Meststoffenwet geregelde stelsel van regulerende mineralenheffingen, met de daaraan gekoppelde stikstofverliesnormen in wisselwerking met de fosfaatverliesnormen, tot terugdringing van de verontreiniging van bodem, oppervlaktewater en grondwater door nitraten die het gevolg is van het gebruik van dierlijke meststoffen en stikstofhoudende andere organische meststoffen en kunstmeststoffen. Deze beperkingen zijn gesteld om de bodemkwaliteit en ecosystemen, waaronder aquatische ecosystemen, te beschermen en om een voldoende kwaliteit van drinkwater en van voor andere doeleinden gebruikt water te verzekeren.

Het Hof heeft in zijn arrest geoordeeld (middelen 3 en 4) dat het op verliesnormen gebaseerde stelsel van regulerende mineralenheffingen niet toereikend is om te kunnen voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, vierde lid, in samenhang met bijlage III.1.3 en bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn.

Ingevolge bijlage III.1.3 moet Nederland voorschriften vaststellen betreffende de beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen gebaseerd op een balans tussen de te verwachten stikstofbehoeften van de gewassen en de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting. De maatregelen moeten ingevolge bijlage III.2 bovendien waarborgen dat de elk jaar op of in de bodem gebrachte hoeveelheid dierlijke mest een bepaalde hoeveelheid per hectare niet overschrijdt. Deze hoeveelheid is thans 170 kilogram stikstof per hectare per jaar, behoudens derogatie.

De verliesnormen in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen, sturen volgens het Hof op een te laat moment in de stikstofcyclus. De Nitraatrichtlijn heeft ten doel de verontreiniging van water door stikstof te beperken en te voorkomen, en is dus gericht op preventie. Daarbij moet verontreiniging overeenkomstig artikel 174, tweede lid, EG, bij voorrang aan de bron worden bestreden. Naar het oordeel van het Hof kan aan deze verplichting alleen worden voldaan door middel van een op

bepierking van de «input» van stikstof gericht stelsel van gebruiksnormen (rechtsoverwegingen 72–75). Ten aanzien van de derogatie is met het arrest vast komen te staan dat deze alleen voor de toekomst geldt, na aanvaarding door de Commissie, waarbij de Commissie voorwaarden kan stellen (rechtsoverwegingen 123 en 124).

Op Nederland rust gezien het oordeel van het Hof de verplichting om gebruiksnormen voor de totale bemesting op bedrijfsniveau in te voeren, alsmede gebruiksnormen voor dierlijke meststoffen. Wat betreft de gebruiksnorm voor de totale bemesting (dierlijke meststoffen, andere organische meststoffen en kunstmest) heeft het Hof vastgesteld dat ook rekening moet worden gehouden met de netto-mineralisatie per bedrijf (rechtsoverwegingen 85, 86 en 88) en met de stikstofbinding door vlinderbloemige gewassen (rechtsoverwegingen 94–96). Het onderhavige wetsvoorstel geeft daar invulling aan. Aangezien het stelsel van regulerende mineralenheffingen naast een stelsel van gebruiksnormen geen meerwaarde toekomt en onevenredige lasten zou veroorzaken, kan hoofdstuk IV komen te vervallen op de datum met ingang waarvan het stelsel van gebruiksnormen van kracht wordt (artikel I, onderdelen F en L). Het Hof heeft geen uitspraak gedaan over de hoogte van de gestelde normen, omdat het systeem van verliesnormen zelf al ontoereikend is. Wat betreft de milieukwaliteitsdoelstellingen, waarop de normstelling moet zijn gericht, zijn de in bijlage I.A bij de richtlijn bedoelde maximumwaarden voor de concentraties nitraat in grondwater en zoet oppervlaktewater van belang. Deze waarden komen neer op maximaal 50 milligram nitraat per liter grondwater en 11,3 milligram stikstof (totaal) per liter oppervlaktewater. Daarnaast geldt de algemene doelstelling om eutrofiëring van zoet oppervlaktewater, kustwateren en zeewater tegen te gaan. In het kader van het zogenoemde Oskar-Verdrag (Oslo Paris Convention) heeft Nederland zich er specifiek ten aanzien van de Noordzee toe verplicht de belasting door stikstof – ook stikstof uit niet-agrarische bronnen – in 2010 met ten minste 50% terug te brengen ten opzichte van 1985. De diensten van de Commissie hebben er in hun reactie van 19 maart 2004 op het derde Actieprogramma voorts op gewezen, dat de doelstelling van het tegengaan van eutrofiëring van het oppervlaktewater tot aanzienlijk strengere normen kan nopen, dan wanneer de normen enkel worden gericht op het voldoen aan de 50 milligram nitraatnorm voor grondwater. Op dit punt is er sprake van een direct verband met de voor het oppervlaktewater overeenkomstig bijlage V van de in paragraaf 1 aangehaalde Kaderrichtlijn Water te realiseren goede ecologische toestand, dan wel, bij kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen, het goede ecologische potentieel en de goede chemische toestand. Een en ander kan ertoe leiden dat ten behoeve van de kwaliteit van het oppervlaktewater op termijn lagere standaarden moeten worden aangehouden dan in bijlage I bij de Nitraatrichtlijn zijn aangegeven. De Kaderrichtlijn Water bevat ten aanzien van de maximale hoeveelheid stikstof ter bereiking van een goede ecologische toestand, of een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand, overigens geen specifieke drempelwaarden. In de Vierde Nota Waterhuishouding (Kamerstukken 1998/99, 26 401, nr. 1) is als nationale streefwaarde 2,2 milligram stikstof (circa 10 milligram nitraat) per liter opgenomen. Over de nadere besluitvorming van het kabinet over het tijdpad en het ambitieniveau in het licht van de Kaderrichtlijn Water heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de Tweede Kamer geïnformeerd bij brief van 23 april 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 28 808, nr. 12). Dit kabinetsbesluit, alsmede de bij de evaluatie van de Meststoffenwet nader in beeld gebrachte nitraatproblematiek (zie subparagraaf 2.4 van de memorie), hebben mede ten grondslag gelegen aan de gebruiksnormen voor de totale stikstofgift die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Op de

Kaderrichtlijn Water wordt hierna uitgebreider ingegaan in subparagraaf 2.2 van de memorie van toelichting.

Op de invulling van de gebruiksnormen voor stikstof, wordt nader ingegaan in de paragrafen 3.2 en 3.3 van de memorie van toelichting, en op het ten aanzien van hoofdstuk IV geldende overgangsrecht wordt ingegaan in subparagraaf 3.7.

2.1.3. Verscherpte maatregelen voor de uitspoelingsgevoelige gronden

Het Hof constateert in zijn arrest dat Nederland zich gedurende het eerste actieprogramma bewust is geweest van de noodzaak om voor droge zandgronden, ofwel «uitspoelingsgevoelige gronden», aanvullende of verscherpte maatregelen te treffen (middel 6). Het gaat daarbij om maatregelen als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van de richtlijn, die moeten worden getroffen als de in artikel 5, vierde lid, van de richtlijn genoemde maatregelen niet voldoende zijn om de doelstellingen van de richtlijn te realiseren. Naar het oordeel van het Hof hadden de maatregelen moeten worden getroffen, zodra de noodzaak daartoe was vastgesteld. In casu had Nederland die noodzaak al in de loop van het eerste Actieprogramma vastgesteld. De betrokken maatregelen waren evenwel nog niet van kracht vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn (6 december 1999). Derhalve was Nederland in gebreke (rechts-overwegingen 166, 167).

Inmiddels zijn, per 1 januari 2002, bij het Besluit zand- en lössgronden de droge zandgronden aangewezen en gelden voor deze gronden ingevolge de artikelen 19 en 26 van de Meststoffenwet verscherpte normen. Deze strengere normen zijn verliesnormen in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Verliesnormen zijn volgens het Hof evenwel ten algemene niet toereikend voor de beperking van de op of in de bodem gebrachte hoeveelheid meststoffen. Gebruiksnormen zijn daarvoor het aangewezen instrument.

Met de overgang naar een systeem van gebruiksnormen in de Meststoffenwet, als voorzien in het onderhavige wetsvoorstel, zal ook het verscherpte beleid vorm worden gegeven door middel van gebruiksnormen. In casu gaat het dan om de op de stikstofbalans gebaseerde gebruiksnorm voor alle stikstofhoudende meststoffen (artikel I, onderdeel F, ten aanzien van artikel 5d, vierde lid, in samenhang met de artikelen 5a en 5b, aanhef en onderdeel b). In subparagraaf 3.3 van de memorie van toelichting wordt de invulling van deze norm verder behandeld, mede in relatie tot de uitkomst van de evaluatie van de Meststoffenwet 2004 op de hoofdlijnen waarvan in subparagraaf 2.4 van de memorie wordt ingegaan.

2.1.4. Voorschriften betreffende gebruiksomstandigheden

Het Hof heeft in zijn arrest tevens vastgesteld dat Nederland in gebreke was, omdat het vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn (6 december 1999) een viertal maatregelen niet had vastgesteld die ingevolge artikel 4, vierde lid, in samenhang met bijlage II.A van de richtlijn in de wetgeving hadden moeten worden opgenomen als onderdeel van de zogenoemde code van goede landbouwpraktijken (middel 5). Het gaat om de volgende maatregelen:

- voorschriften voor de periodes die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van andere meststoffen (kunstmest) dan dierlijke mest (bijlage II A.1);
- voorschriften betreffende het op of in de bodem brengen van mest op steile hellingen (bijlage II A.2);
- voorschriften betreffende het op of in de bodem brengen van mest in de nabijheid van waterlopen (bijlage II A.4);

- voorschriften betreffende methoden voor het op of in de bodem brengen van kunstmest en dierlijke meststoffen, waarmee de afvoer van nutriënten naar het water wordt beperkt (bijlage II A.6).

Op al deze punten zijn inmiddels voorschriften gesteld buiten het kader van de Meststoffenwet, namelijk in op de Wet bodembescherming en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren gebaseerde lagere regelgeving. Daarmee is het door het Hof geconstateerde gebrek inmiddels opgeheven.

- Er is in het Besluit gebruik meststoffen een periode vastgelegd waarin het gebruik van kunstmest verboden is.
- Er zijn in het Besluit gebruik meststoffen en het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen voorschriften opgenomen inzake het gebruik van meststoffen op steile hellingen.
- Het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij is van kracht geworden, waarmee beperkingen worden gesteld aan het gebruik van meststoffen nabij waterlopen.
- Er zijn in het Besluit gebruik meststoffen, aanvullend op de verbodsperiode en de bepalingen met betrekking tot omstandigheden waaronder het gebruik van kunstmest verboden is, voorschriften opgenomen met betrekking tot de regelmatige verspreiding van kunstmest.

In het overleg met de Commissie is gebleken dat de bovengenoemde voorschriften niet op alle punten toereikend kunnen worden geacht. Zoals is aangegeven in de eerdergenoemde brieven van 19 mei en van 1 juli 2004 zullen de voorschriften op een aantal punten moeten worden aangepast.

- Het verbod tot het uitrijden van drijfmest buiten het groeiseizoen zal worden uitgebreid tot bouwland op kleigrond. In december 2005 wordt gestart met een uitrijverbod gedurende de maanden december 2005 en januari 2006. Het tijdstip van ingang van de verbodsperiode wordt in de volgende jaren vervolgens geleidelijk vervroegd: in 2006 gaat de periode in op 16 november, in 2007 op 1 november en in 2008 op 16 oktober. Uiteindelijk zal dit voor de jaren 2009 en volgende uitmonden in een uitrijverbod voor bouwland op kleigrond gedurende de periode van 16 september tot en met januari. Voor veengrond komt reeds met ingang van 1 januari 2006 een algeheel verbod tot aanwending van dierlijke meststoffen op bouwland in de periode van 16 september tot en met januari te gelden.
- Van de bestaande uitzonderingen op het verbod tot kunstmest-aanwending in najaar en winter wordt de algemene uitzondering voor bouwland op klei- en veengrond geschrapt, alsook de specifieke uitzondering gedurende de maanden september en oktober voor de bloembollenteelt. De overige uitzonderingen met betrekking tot fruitteelt, vollegrondsgroenten en hyacinten blijven bestaan en zullen gelden ongeacht de grondsoort.
- Het gebruik van vaste dierlijke meststoffen op bevroren of besneeuwd grasland wordt verboden, behalve ingeval sprake is van een functioneel gebruik van dierlijke meststoffen in het vroege voorjaar in het kader van de beheerspakketten van de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer.
- De regels over het gebruik van meststoffen op hellingen zullen in lijn worden gebracht met de elders in Europa gebruikelijke voorschriften.
- De zogenoemde bemestingsvrije zones langs natuurlijke waterlopen in het hoger gelegen deel van Nederland worden verbreed tot 5 meter.
- De in het Besluit gebruik meststoffen opgenomen regels over het scheuren van grasland worden aangescherpt, door als algemene eis op te nemen dat – ter beperking van de stikstofverliezen – na het scheuren een stikstofbehoefte gewas wordt geteeld dat wordt bemest op basis van een analyse van de bodem. Voor de teelt van specifieke tuinbouwgewassen die profiteren van de vruchtwisseling met grasland

zal een uitzondering gelden. Daarnaast zal het scheuren van grasland op zand- en lössgronden uitsluitend in het voorjaar worden toegestaan.

- Op zand- en lössgronden wordt aansluitend op de teelt van maïs de teelt van een vanggewas – ofwel «nagewas» – verplicht gesteld.

De genoemde wettelijke kaders bieden voor deze aanpassingen voldoende basis en flexibiliteit. Een en ander heeft derhalve geen consequenties voor het onderhavige wetsvoorstel, behoudens waar de vast te stellen werkingscoëfficiënt voor stikstof in dierlijke meststoffen die in het najaar op bouwland op kleigrond worden aangewend, mede wordt gebruikt om najaarsaanwending geleidelijk steeds onaantrekkelijker te maken (zie paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting).

2.1.5. Opslagcapaciteit voor dierlijke meststoffen

Tot slot is Nederland volgens het Hof in gebreke, omdat het in strijd met artikel 5, vierde lid, sub a, van de Nitraatrichtlijn, in samenhang met bijlage III.1.2, niet tijdig een dwingende regeling heeft getroffen inzake de opslagcapaciteit voor dierlijke mest op bedrijfsniveau (middel 1).

De opslagcapaciteit moet groter zijn dan die welke vereist is voor de langste periode waarin het op of in de bodem brengen van dierlijke mest in de betrokken kwetsbare zone verboden is, behalve wanneer ten genoegen van de bevoegde instantie kan worden aangetoond dat elke hoeveelheid mest boven de werkelijke opslagcapaciteit op een voor het milieu onschadelijke wijze zal worden verwijderd. Naar het oordeel van het Hof staat de richtlijn geen generieke afwijking toe. Alleen per geval mag aan bepaalde bedrijven worden toegestaan om af te wijken van de minimumnorm, voorzover is aangetoond dat de dierlijke mest die niet op het bedrijf kan worden opgeslagen, op een voor het milieu onschadelijke wijze zal worden afgevoerd (rechtsoverwegingen 47 en 48).

Bij wet van 7 december 2000 (Stb. 571) is in de Meststoffenwet een artikel 6a opgenomen, dat de rechtsbasis verschaft voor het stellen van de benodigde voorschriften bij algemene maatregel van bestuur. Het onderhavige wetsvoorstel behoeft op dit punt derhalve geen nadere voorziening te treffen. De betrokken algemene maatregel van bestuur, het Besluit opslagcapaciteit dierlijke meststoffen Meststoffenwet, treedt in 2005 in werking. Als algemene eis geldt ingevolge dat Besluit dat elk bedrijf aantoonbaar over opslagcapaciteit beschikt – hetzij op het eigen bedrijf hetzij bij derden – die voldoende is voor de hoeveelheid dierlijke meststoffen die in de periode van september tot en met februari op het bedrijf kan worden geproduceerd.

2.2 Relevante Europese regelgeving voor fosfaatsturing

Zoals in paragraaf 1 van de memorie van toelichting is aangegeven, strekt het onderhavige wetsvoorstel er mede toe om ook de normering van het gebruik van fosfaathoudende meststoffen vorm te geven door middel van de systematiek van gebruiksnormen.

Ingevolge de bij of krachtens de Wet bodembescherming en de Meststoffenwet gestelde regels, gelden al sinds 1987 beperkingen ten aanzien van de gebruikte hoeveelheid fosfaat in de vorm van dierlijke meststoffen. Deze beperkingen zijn gesteld ter bescherming van de bodemkwaliteit en ter bescherming van aquatische en andere ecosystemen. Binnen het huidige wettelijke kader zijn de fosfaatverliesnormen van het in hoofdstuk IV van de Meststoffenwet geregelde stelsel van regulerende mineralenheffingen van belang. De verliesnormen zijn vastgesteld in de artikelen 19 en 26 van de Meststoffenwet. Ten aanzien van het gebruik van fosfaatkunstmest gelden ingevolge het huidige artikel 54 van de Meststoffenwet vooralsnog geen beperkingen.

In het Nationaal Milieubeleidsplan 4 is aangekondigd dat in het kader van de evaluatie van de Meststoffenwet in 2004 nadere besluitvorming over het betrekken van fosfaatkunstmest in de mestnormering zou plaatsvinden en dat vervolgens een traject van steeds scherpere fosfaatnormen zou worden ingezet dat uiterlijk in 2030 tot evenwichtsbemesting leidt. De normen ter beperking van fosfaatverontreiniging zijn niet alleen ingegeven door nationale beleidsdoelstellingen. Er zijn verschillende Europese richtlijnen, die verplichten tot het treffen van maatregelen tegen milieuverontreiniging door meststoffen, waaronder verontreiniging door fosfaten.

Richtlijn nr. 75/440/EEG van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de Lid-Staten (PbEG L 194) schrijft in artikel 4, eerste lid, voor dat het oppervlaktewater, gebruikt of bestemd om te worden gebruikt voor de productie van drinkwater, in overeenstemming is met de in bijlage II bij die richtlijn opgenomen richtwaarden. In dat verband geldt ook een waarde voor de maximale hoeveelheid fosfaat per liter, ongeacht de herkomst van de betrokken hoeveelheid fosfaat (0,7 milligram per liter). In het tweede lid van dat artikel wordt voorts een meeromvattende eis gesteld in het licht van de doelstellingen van de Europese Gemeenschap op het gebied van de milieubescherming en de verbetering van de kwaliteit van het bestaan: de lidstaten moeten tegen die achtergrond de nodige maatregelen treffen om een gestadige verbetering van het leefmilieu te waarborgen.

Ingevolge artikel 4 van richtlijn nr. 75/422/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PbEG L 194) moeten de lidstaten de nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Het gaat dan onder meer om het uitsluiten van risico's voor water, bodem, fauna en flora. Het begrip afvalstof in die richtlijn omvat elke stof waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Dierlijke meststoffen bevinden zich op de lijst van stoffen die onder de reikwijdte van de richtlijn kunnen vallen, als zij voorts aan de hiervoor aangehaalde definitie van «afvalstof» voldoen (zie beschikking nr. 2000/532/EG van de Commissie van 3 mei 2000; PbEG L 226). Op grond van artikel 2, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de richtlijn kunnen dierlijke meststoffen alsnog buiten de werkingssfeer van de richtlijn komen te vallen, als ter zake specifieke Europese regelgeving of een nationale wettelijke regeling is vastgesteld. Voor de nationale wettelijke regeling geldt dan wel als eis, dat deze een niveau van milieubescherming oplevert dat minstens gelijkwaardig is aan dat voortvloeiende uit de maatregelen die strekken tot toepassing van de richtlijn, ook als de modaliteiten van die wettelijke regeling verschillen van die waarin de richtlijn voorziet. Dit laatste heeft Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen uitgesproken in zijn arrest van 11 september 2003 in zaak C-114/01 (Avesta Polarit Chrome Oy). Verwezen zij in het bijzonder naar rechtsoverweging 59 van dat arrest.

Dat betekent dat de Nederlandse mestwetgeving er hoe dan ook op gericht moet zijn om nadelige gevolgen voor het milieu door de fosfaatcomponent in dierlijke meststoffen te voorkomen. Het gaat bij de afvalstoffenrichtlijn overigens om een inspanningsverplichting, waarbij het beginsel van een goede landbouwpraktijk van toepassing is. Daarbij is ook een afweging van de bedrijfseconomische effecten van de wettelijke maatregelen aan de orde.

Ook richtlijn nr. 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (PbEG L 129) is relevant. Deze richtlijn bepaalt in de artikelen 2 en 7, eerste lid, dat de lidstaten ter vermindering van verontreiniging van oppervlaktewater en grondwater met onder andere «anorganische fosforverbindingen en elementair fosfor» overeenkomstig de richtlijn alle passende maatregelen nemen en daartoe programma's opstellen. In artikel 7, vierde lid, wordt ten aanzien van de programma's, gericht op vermindering van de verontreiniging, bepaald dat «rekening wordt gehouden met de jongste technische ontwikkelingen die economisch te verwezenlijken zijn». Ingevolge de artikelen 8 en 9 van de richtlijn mag toepassing en uitvoering van de krachtens de richtlijn genomen maatregelen er in geen geval toe leiden dat de verontreiniging van het oppervlaktewater en het grondwater direct of indirect toeneemt. Onder verontreiniging wordt in artikel 1, tweede lid, onderdeel e, van die richtlijn verstaan «het direct of indirect door de mens lozen van stoffen of energie in het aquatisch milieu, ten gevolge waarvan de gezondheid van de mens in gevaar kan worden gebracht, het leven en de eco-systemen in het water kunnen worden geschaad, de mogelijkheden tot recreatie kunnen worden aangetast of een ander rechtmatig gebruik van het water kan worden gehinderd».

Voor de toekomst is met name van belang de in de inleiding genoemde Kaderrichtlijn Water. De richtlijn strekt onder meer tot het realiseren van – afhankelijk van de aard van het betrokken gebied – een goede toestand of een goed ecologisch potentieel van het grond- en oppervlaktewater en de daarvan afhankelijke ecosystemen, overeenkomstig bijlage V bij de richtlijn. Deze doelstellingen moeten ingevolge artikel 4 van de richtlijn in 2015 zijn gerealiseerd. Daartoe moet ingevolge artikel 11 van de richtlijn in 2009 door de lidstaten een maatregelenprogramma zijn opgesteld, dat uiterlijk in 2012 operationeel is. De richtlijn heeft betrekking op emissies, lozingen en stoffenverlies uit alle soorten bronnen, waaronder agrarische bronnen. Waar het gaat om de agrarische bronnen is voor de realisatie van deze doelstellingen niet alleen beperking van het gebruik van nitraat, maar ook van het gebruik van fosfaat in de vorm van meststoffen van belang. Hoewel de richtlijn in artikel 4, vierde lid, ruimte biedt voor verlenging van de termijn met het oog op een gefaseerde realisatie van de doelstellingen tot uiterlijk 2027, en in artikel 4, vijfde lid, de ruimte biedt voor het stellen van minder strenge doelstellingen voor zogenoemde «aangetaste» waterlichamen, geldt ook dan nog altijd de voorwaarde dat er geen verdere achteruitgang optreedt in de ecologische toestand van de betrokken waterlichamen. Dat heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de bemesting van fosfaatverzadigde gronden die behoren tot de betrokken waterlichamen. De in de bodem van deze gronden opgehoopte hoeveelheden fosfaat kunnen nog gedurende decennia uitspoelen naar het oppervlaktewater, ook als door een normaanscherping de ophoping van fosfaat tot staan wordt gebracht. Hierbij zij overigens aangetekend dat niet alleen de verontreiniging uit agrarische bronnen, maar ook de fosfaatemissie in andere sectoren relevant is voor de kwaliteitsverbetering van het oppervlaktewater en dat ook deze sectoren een bijdrage aan de vermindering van de fosfaatbelasting zullen moeten leveren. Verder kunnen effectgerichte maatregelen worden ingezet om geëmitteerd fosfaat in het water af te breken en onschadelijk te maken. De in de genoemde bepalingen van de Kaderrichtlijn Water geboden beperkte ruimte voor fasering of verlaging van de milieudoelstelling is verbonden aan strenge voorwaarden. Op lidstaten die de ruimte willen gebruiken, rust een zware motiveringsplicht.

De Europese Commissie heeft, onder verwijzing naar de genoemde richtlijnen, als voorwaarde voor een derogatie van de stikstofgebruiksnorm voor dierlijke mest, bedoeld in bijlage III.2 bij de Nitraatrichtlijn, als eis

gesteld dat Nederland een adequaat fosfaatbeleid voert (zie de brieven aan de Tweede Kamer van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van d.d. 18 juni 2003 en 19 december 2003; Kamerstukken II 2002/03, 28 385, nr. 21, en 2003/04, 26 729, nr. 61). In de eerder aangehaalde brief van 19 maart 2004, benadrukken de diensten van de Commissie de noodzaak om zo spoedig mogelijk te komen tot evenwichtsbemesting op met name fosfaatverzadigde gronden. Zij wijzen erop dat iedere vertraging leidt tot verdere ophoping van fosfaat in de bodem en kan leiden tot een inbreukprocedure wegens strijdigheid van het Nederlandse beleid met richtlijn nr. 76/464/EEG. Uit het overleg met de diensten blijkt verder dat deze het onontkoombaar achten dat ook aan het gebruik van fosfaatkunstmest beperkingen worden gesteld.

Voor de vraag welk fosfaatbeleid adequaat is uit een oogpunt van milieu, kan niet worden aangesloten bij exacte drempelwaarden voor fosfor of fosfaat in één van de richtlijnen. In de Vierde Nota Waterhuishouding (Kamerstukken 1998/99, 26 401, nr. 1) is als minimale nationale kwaliteitsdoelstelling 0,15 milligram fosfor per liter zoet oppervlaktewater opgenomen, en als streefwaarde 0,05 milligram fosfor per liter. In het kader van het eerdergenoemde Oskar-Verdrag heeft Nederland zich er ten aanzien van de Noordzee toe verplicht de belasting door fosfaat – ook fosfaat uit niet-agrarische bronnen – in 2010 met ten minste 50% terug te brengen ten opzichte van 1985.

Duidelijk is dat de ernst van de fosfaatproblematiek in Nederland, zoals deze ook blijkt uit de resultaten van de evaluatie van de Meststoffenwet (zie subparagraaf 2.4 van de memorie van toelichting), met zich brengt dat in Nederland de komende periode aanzienlijke beperkingen ten aanzien van het fosfaatgebruik nodig zijn om in 2015 een goede toestand of een goed ecologisch potentieel overeenkomstig bijlage V bij de Kaderrichtlijn Water te hebben gerealiseerd, en om in gebieden waar een langere termijn en een lagere milieudoelstelling van toepassing is een verdere achteruitgang van de ecologische toestand te voorkomen. Bij deze beperkingen gaat het dan niet alleen om fosfaat in organische mest maar ook om fosfaatkunstmest. Voorts zal de normstelling, anders dan in het Nationaal Milieubeleidsplan 4 is neergelegd, al in 2015, in plaats van in 2030, tot evenwichtsbemesting moeten leiden.

De normstelling in dit wetsvoorstel sluit aan bij de nadere besluitvorming van het kabinet over het tijdpad en het ambitieniveau ten aanzien van de Kaderrichtlijn Water, als weergegeven in de eerder aangehaalde de brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 23 april 2004.

In het licht van de overstap op een systeem van gebruiksnormen ten aanzien van de stikstofregulering ter voldoening aan het Hofarrest van 2 oktober 2003, ligt het voor de hand om ook voor de fosfaatregulering over te stappen van verliesnormen op gebruiksnormen. Anders zouden voor de beperking van het gebruik van één-en-hetzelfde product, meststoffen, dat vaak zowel stikstof als fosfaat bevat, twee verschillende sturingsinstrumenten volgens twee verschillende sturingsfilosofieën komen te gelden. Dat is zowel uit een oogpunt van transparante en eenvoudige regelgeving, als uit een oogpunt van administratieve lasten en van uitvoering en handhaving ongewenst. Gegeven het ontbreken van een specifiek door Europese regelgeving voorgeschreven middelvoorschrift ter zake van het gebruik van fosfaat in de vorm van dierlijke mest, kan worden volstaan met een gebruiksnorm voor de totale fosfaatgift, in de vorm van organische mest en kunstmest.

De fosfaatgebruiksnorm wordt gesteld in een nieuw – in samenhang met de artikelen 5a en 5b, aanhef en onderdeel c, te lezen – artikel 5e van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel F). Op deze norm wordt nader inge-

gaan in de subparagraaf 3.4 van de memorie van toelichting. Op het ten aanzien van de huidige regulerende fosfaatheffing van geldende overgangsrecht wordt ingegaan in subparagraaf 3.5.

2.3 Europese eisen inzake sanctionering

Het eerder aangehaalde arrest van het Europese Hof van Justitie van 2 oktober 2003 (rechtsoverwegingen 74 en 75) maakt duidelijk dat een normensysteem moet worden ingevoerd dat aansluit bij de stikstof-toevoer en dat stikstofverontreiniging voorkomt. Het systeem moet preventief werken. Dat vraagt een duidelijk ge- of verbod en punitieve sancties ingeval dit wordt overtreden: sancties die behalve een element van ontneming van economisch voordeel ook een element van bestrafing, van leedtoevoeging, hebben en daarmee afschrikkend werken. Bij punitieve sancties gaat het in het Nederlandse recht primair om strafrecht en bestuurlijke boetes.

Ook los van deze interpretatie van de Nitraatrichtlijn is een rol voor het strafrecht gegeven, althans voor bepaalde ernstige overtredingen van de gebruiksnormen. Het in de inleiding aangehaalde Europese Kaderbesluit inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht eist in artikel 2, aanhef en onderdeel b, de strafbaarstelling van het opzettelijk en «wederrechtelijk lozen, uitstoten of anderszins brengen van een hoeveelheid stoffen (...) in de lucht, de grond of het water, waardoor een langdurige of aanzienlijke verslechtering daarvan (...) dan wel ernstige schade aan (...) dieren of planten wordt veroorzaakt dan wel dreigt te worden veroorzaakt». Het gaat dan ook om aanmerkelijke en opzettelijke vormen van overbemesting. Ingevolge artikel 1, onderdeel a, van het kaderbesluit wordt onder «wederrechtelijk» mede verstaan: «strijdigheid met besluiten waarbij bindende bepalingen van het Gemeenschapsrecht tot bescherming van het milieu van kracht worden». Daartoe behoort ook de Nitraatrichtlijn.

Artikel 5, eerste lid, van het kaderbesluit vraagt van de lidstaten maatregelen om ervoor te zorgen dat op de strafbaar te stellen handelingen «doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties staan, waaronder, ten minste in ernstige gevallen, vrijheidsstraffen waarvoor uitlevering kan plaatsvinden».

Het kaderbesluit staat er niet aan in de weg dat andere sancties – bijvoorbeeld bestuurlijke sancties – worden toegepast naast of in de plaats van strafrechtelijke sancties. Het besluit bevat minimumvoorschriften. Lidstaten kunnen dus verdergaande maatregelen nemen (artikel 29 in samenhang met artikel 31, onderdeel e, EU). Het ziet bovendien op de strafbaarstelling en niet op de straftoepassing, zoals blijkt uit de artikelen 3 tot en met 8 en overweging 5 van de considerans van het kaderbesluit.

Bij de invulling van het handhavingsbeleid, waaronder de toe te passen sancties, geldt – waar het handhaving van Europese regelgeving betreft – geen volledige autonomie: blijkens de op artikel 10 EG (gemeenschaps-trouw) gebaseerde jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie moet sprake zijn van «passende maatregelen», met inachtneming van de beginselen van effectiviteit, proportionaliteit, assimilatie, non-discriminatie en van het afschrikkend effect en met inachtneming van de grondrechten (zie HvJ zaak 265/95, Spaanse aardbeien, Jur. 1997-I, blz. 6959, punt 52–56, zaak 52/95, Franse vangstquota, Jur. 1995-I, blz. 4443, zaak 66/88, Griekse maïs, Jur. 1989, blz. 2965, zaak 44/79, Hauer, Jur. 1979, blz. 3727, zaak 97/91, Oleificio Borelli, Jur. 1992-I, blz. 6313, zaak 5/88, Wachauf, Jur. 1989, blz. 2609).

In het licht van het voorgaande moet de conclusie zijn dat de huidige regulerende heffingen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen

niet voldoen als sanctie-instrumentarium voor de op grond van de Nitraatrichtlijn te stellen gebruiksnormen. De heffingen zijn ten eerste niet punitief en ten tweede verhouden de filosofie en het karakter van de regulerende mineralenheffingen zich slecht tot strafbaarstelling van mineralenverliezen die een bepaalde ernst te boven gaan en daarmee onder de reikwijdte van het kaderbesluit vallen. Ook een benadering van een combinatie van heffingen en strafrecht zou wringen: de twee sanctie-instrumenten gaan qua filosofie en karakter niet samen. Als toelichting op het voorgaande moge het volgende dienen.

Hoewel het tarief van de heffing over het algemeen prohibitief is, heeft de heffing geen element van bestraffing. De filosofie van de regulerende heffing – passend bij het karakter van de mineralenboekhouding en de mineralenaangifte – is dat de agrariër een bedrijfseconomische afweging maakt tussen òf het maken van kosten voor terugdringing van mineralenverliezen òf het betalen van een heffing, ook al pakt die laatste meestal onvoordelig uit. Nitraatverontreiniging is in het stelsel van regulerende mineralenheffingen als zodanig niet verboden. Het is evenmin zo dat bij herhaalde verontreiniging hogere sancties volgen om het gedrag af te leren. Dergelijke mechanismen van het strafrecht kent het stelsel niet. In de gebruikelijke juridische indeling van sancties zijn de heffingen compensatoir en reparatoir van aard en niet punitief. Zouden de heffingen wèl een punitief element krijgen, dan worden het feitelijk alsnog bestuurlijke boeten. Dat betekent echter – gezien de ingevolge artikel 6 van het Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens bij «criminal charges» geldende waarborgen ter bescherming van de «verdachte» – dat de zwaardere procedurele waarborgen voor oplegging van bestuurlijke boetes hebben te gelden. De reguliere fiscale procedures voldoen dan niet. De systematiek van voldoening van de heffing op aangifte is dan bijvoorbeeld moeilijk houdbaar. Het is dan dus aangegeven om «ronduit» te kiezen voor de reguliere bestuurlijke boete en de bijbehorende procedurele waarborgen.

Tegen deze achtergrond – en overigens ook om redenen van uitvoeringslasten (zie de paragrafen 5 en 10 van de memorie van toelichting) – kiest de regering ervoor het sanctioneringssysteem van regulerende heffingen te vervangen door een combinatie van twee punitieve sanctie-instrumenten: bestuurlijke boeten en strafrecht (artikelen I, onderdeel V, en V). Daarbij ligt de nadruk op bestuurlijke boetes en dient het strafrecht als vangnet. Op de achtergrond bij de keuze voor de inzet van bestuurlijke boetes naast het strafrecht en op de invulling van het sanctioneringssysteem wordt nader ingegaan in de (sub)paragrafen 2.5 en 6 van de memorie van toelichting.

2.4 Evaluatie Meststoffenwet 2004

2.4.1 Algemeen

Bij de in paragraaf 1 van de memorie van toelichting aangehaalde brieven van 28 april en van 19 mei 2004 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten van de evaluatie Meststoffenwet 2004 en de daaruit getrokken conclusies. De evaluatie is uitgevoerd onder hoofdverantwoordelijkheid van het Milieu- en Natuurplanbureau – RIVM (MNP-RIVM). Het MNP-RIVM heeft ook het syntheserapport van de uitkomsten van de evaluatie uitgebracht, onder de titel «Mineralen beter geregeld; Evaluatie van de werking van de Meststoffenwet 1998–2003».

In het kader van de evaluatie is onder andere gekeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de instrumenten van de Meststoffenwet in het verleden. Ex ante is een aantal beleidsopties voor de invulling van het per 2006 te introduceren stelsel van gebruiksnormen beoordeeld op onder

andere de te verwachten milieu-effecten, de gevolgen voor de verschillende sectoren en de gevolgen voor het landelijke mestoverschot. Daarbij is tevens aandacht besteed aan de problematiek van de droge zanden lössgronden, de problematiek van fosfaatverzadigde, – arme en – fixerende gronden en het fenomeen van nettomineralisatie van stikstof op veengronden. Van belang is voorts het onderdeel dat betrekking heeft op het toekomstige instrumentarium voor de beheersing van de omvang van de landelijke mestproductie.

Ten algemene komt naar het oordeel van de regering uit de evaluatie het beeld naar voren, dat door de maatregelen van de Meststoffenwet de afgelopen jaren aansprekende resultaten zijn geboekt. Zowel de landbouwsector als de overheid heeft zich daarvoor grote inspanningen getroost en heeft daarvoor aanmerkelijke kosten gemaakt. Tevens is het duidelijk dat in de toekomst nog een aanmerkelijke slag geslagen zal moeten worden om de milieudoelstellingen realiseren.

Voor zover relevant wordt op de uitkomsten van de evaluatie teruggrepen in de paragrafen van de memorie van toelichting waarin het systeem van gebruiksnormen en de normstelling (paragraaf 3), de bedrijfseffecten (paragraaf 8) en de milieueffecten (paragraaf 9) aan de orde komen. In het navolgende wordt ingegaan op de hoofdlijnen van de uitkomsten van de evaluatie en op de analyse daarvan van de regering.

2.4.2 Resultaten

De door MNP-RIVM gerapporteerde resultaten van de evaluatie zijn de volgende.

a. Milieukwaliteit

Door de maatregelen van de Meststoffenwet is de netto belasting van landbouwgrond door stikstof en fosfaat uit meststoffen sinds 1997 met circa 30% gedaald en zij daalt nog steeds. De milieukwaliteit van het door de landbouw beïnvloede grondwater is sinds 1997 verbeterd. De nitraatconcentraties in het door de landbouw beïnvloede grondwater in de zand- en kleigebieden zijn gedaald. In het door de landbouw beïnvloede oppervlaktewater is landelijk, sinds 1991 en met name sinds 1997, een aanzienlijke daling van de stikstofconcentraties opgetreden.

Desalniettemin zijn de milieukwaliteitsdoelstellingen voor nitraat in het grondwater en voor totaalstikstof in het oppervlaktewater nog steeds niet gerealiseerd voor een belangrijk deel van het landbouwareaal. Hoewel het aandeel van de bedrijven waarbij de 50 milligramdoelstelling in het grondwater wordt gerealiseerd stijgt, gold in 2002 voor zandgebieden dat voor 60% van het grasland waarop melkveehouderij wordt uitgeoefend en 70% van het bouwland nog niet werd voldaan aan de norm van maximaal 50 milligram nitraat in het bovenste grondwater. Voor het «drainwater» in de kleigebieden was dat respectievelijk 25% en 40%. Alleen op veengrond werd de norm nergens overschreden.

In de evaluatie is vastgesteld dat er een aantoonbaar verband bestaat tussen het stikstofoverschot in de bodem en het nitraatgehalte in het bovenste grondwater. De mestgiften die kunnen plaatsvinden binnen de huidige normen zijn te hoog: op de landbouwgronden vindt in nog onvoldoende mate evenwichtsbemesting plaats; de mestgift is veelal groter dan de gewasbehoefte. Het stikstofoverschot (i.e. de mate waarin de stikstofbemesting groter is dan de gewasbehoefte) per hectare neemt relatief wel aanmerkelijk harder af dan in andere Europese landen, maar is nog steeds verreweg het hoogst.

Dat de stikstofgiften te hoog zijn om te voldoen aan de nitraatdoelstelling voor het grondwater, geldt ook voor de uitspoelingsgevoelige, droge zandgronden, voor welke gronden thans al aangescherpte normen gelden.

Wat betreft de stikstofconcentraties in het oppervlaktewater is er na 1990 een duidelijke afname opgetreden die gelijk oploopt met de vermindering van het gebruik van stikstofhoudende meststoffen. De in de Vierde nota waterhuishouding gehanteerde, als richtinggevend beschouwde kwaliteitsdoelstelling van 2,2 milligram stikstof (circa 10 milligram nitraat) per liter was in 2002 nog lang niet bereikt. Het aantal locaties waar ten hoogste deze waarde is gemeten is weliswaar toegenomen, maar is nog zeer gering. Evenmin gerealiseerd is nog het uiterlijk in 2010 te behalen resultaat waartoe Nederland zich heeft verplicht in het kader van eerdergenoemde Oskar-Verdrag, namelijk een 50%-reductie van de stikstofemissie naar het oppervlaktewater dat bijdraagt aan de eutrofiëring van de Noordzee ten opzichte van 1985. De bijdrage van de landbouw aan deze stikstofemissie was in 2002 bijna 60%.

Bij fosfaat doet zich geen probleem met de kwaliteit van het grondwater voor. Dat is anders waar het betreft de milieukwaliteitsdoelstellingen voor het oppervlaktewater. De aanzienlijke afname van het fosfaatgebruik in de landbouw heeft niet doorgewerkt naar een verlaging van de fosfaatconcentraties van het oppervlaktewater; er is echter evenmin sprake van een toename van de fosfaatconcentraties. De doelstelling van maximaal van 0,15 milligram fosfor per liter oppervlaktewater wordt gemiddeld wel gehaald in de zandgebieden, maar wordt in het zeekele gebied ruimschoots overschreden. Het uitblijven van een vermindering van eutrofiëring met fosfaat is mede het gevolg van de nog steeds toenemende fosfaatverzadiging van de landbouwgrond: inmiddels is ruim de helft van het landbouwareaal fosfaatverzadigd. De oorzaak van de verdergaande fosfaatophoping zijn de te ruime fosfaatsnormen en het feit dat fosfaatkunstmest buiten de normstelling valt. Zolang op gronden sprake is van een fosfaatoverschot, neemt bij deze gronden de fosfaatbelasting van het oppervlaktewater waarschijnlijk niet af.

Tegelijk is het voor de toekomstige normstelling van belang om vast te stellen dat bij 4% van het landbouwareaal sprake is van een zodanig lage fosfaattoestand van de bodem, dat voor bouw- en maïsland als bemestingsadvies geldt om reparatiebemesting te plegen door toediening van een meer dan gemiddelde fosfaatgift.

In 2002 werd de in het kader van het Oskar-Verdrag aangegeven doelstelling van een reductie van de fosfaat-emissie met 50% al gerealiseerd. De binnenlandse emissie uit alle bronnen van fosfaat naar het oppervlaktewater is teruggebracht van 32,4 miljoen kilogram fosfor in 1985 naar 10,1 miljoen kilogram fosfor in 2002. De gerealiseerde reductie is daarmee bijna 70%.

b. Instrumenten

Het stelsel van regulerende mineralenheffingen is een doeltreffend instrument gebleken. Het instrument is de belangrijkste reden voor een aanmerkelijke reductie van kunstmestgebruik in de landbouw: in de periode van 1998 tot en met 2002 is een circa 30%-reductie bij stikstofkunstmest en 20%-reductie bij fosfaatkunstmest gerealiseerd. Ook bijna de helft van de vermindering van de stikstofexcretie in de betrokken periode is toe te schrijven aan de werking van dit instrument. In alle sectoren voldeden de landbouwbedrijven gemiddeld genomen ruim aan de verliesnormen die in het kader van het stelsel voor 2002 golden. Het tempo van aanscherping van de verliesnormen sinds 1998 en de daarvoor benodigde vermindering van de fosfaat- en stikstofoverschotten op bedrijfsniveau konden door zowel de grondgebonden als de intensieve sectoren goed worden gerealiseerd.

Met name voor de melkveehouderij was het stelsel van regulerende mineralenheffingen een doeltreffend instrument. Bij de intensieve bedrijven heeft het systeem conform de bedoeling op de afzet van mestoverschotten gestuurd, maar nauwelijks op de vermindering van de excretie door veevoermaatregelen. De hoge mestafzetkosten in de periode 1998–2001 hebben in de intensieve sector bijgedragen aan de slechte economische positie. De kosten in samenhang met de slechte economische positie in de intensieve sector leidden tot een laag draagvlak bij die sector voor het instrument en vergrootten de fraudedruk. In het evaluatierapport wordt op basis van interviews met onder meer de toezichthouders opgemerkt dat er bij de mestafzet aanwijzingen van onregelmatigheden zijn geweest, maar niet van een zodanige omvang dat de sturing van het systeem op de mestafvoer wezenlijk in gevaar kwam. De doeltreffendheid van het systeem voor de akker- en tuinbouw was nog beperkt, maar dat is waarschijnlijk mede te wijten aan het feit dat deze sector pas sinds 2001 onder het systeem valt. De acceptatie van dierlijke mest leidde in deze sector tot extra inkomen in de periode 1998–2001. Het feit dat nog lang niet overal de vereiste milieukwaliteit is gerealiseerd, hangt onder andere samen met de hoogte van de gehanteerde verliesnormen, relatief hoge forfaits voor de afvoer van mineralen, het niet meenemen van fosfaatkunstmest in het systeem en het niet meenemen van een aantal andere aanvoerposten van mineralen.

Voorts is uit de evaluatie gebleken dat een aanmerkelijke afname van de dierlijke mestproductie heeft plaatsgevonden, door de succesvolle opkoopregeling van productierechten gekoppeld aan bedrijfsbeëindiging, door verbetering van het voermanagement en door verkleining van de varkensstapel.

Tot slot is bij de evaluatie vastgesteld dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten weinig effect heeft gehad op de productie en de afzet van mest. De sturingskracht was zeer gering en de kosten voor bedrijfsleven en overheid waren zeer hoog. Daarmee was het systeem noch doeltreffend noch doelmatig. Het systeem van productierechten (mestproductierechten, varkensrechten en pluimveerechten) was daarentegen wel effectief voor de beheersing van de mestproductie, met name bij de intensieve veehouderij, en de kosten voor overheid en bedrijfsleven waren relatief beperkt.

2.4.3 Conclusies regering

De regering trekt uit de evaluatie de conclusie dat de milieuresultaten ten aanzien van de stikstofbelasting de noodzaak onderstrepen om met de in te voeren stikstofgebruiksnorm, als bedoeld in bijlage III.1.3 van de Nitraatrichtlijn, het stikstofgebruik verder te limiteren. Daarbij zijn voor de realisatie van de norm van 50 milligram nitraat in het bovenste grondwater voor zandgronden – in het bijzonder de drogere zandgronden, maar ook andere zandgronden – scherpere normen nodig. In de regelgeving ten aanzien van de totale stikstofgift in de vorm van meststoffen waarvoor dit wetsvoorstel de basis biedt, wordt voor deze gronden een traject van aanscherping voorzien, waarbij de regering een benadering voorstaat, waarin het onderscheid tussen droge en minder droge zandgronden komt te vervallen.

De normstelling (artikel I, onderdeel F, ten aanzien van artikel 5d in samenhang met de artikelen 5a en 5b, aanhef en onderdeel b) zal erop zijn gericht om, overeenkomstig de voorwaarde van de Europese Commissie voor derogatie van de in bijlage III.2 opgenomen gebruiksnorm voor dierlijke mest, in 2009 voor het hele landbouwareaal, waaronder de landbouwgronden op de zandgronden, aan de norm van 50 milligram per liter grondwater te voldoen. Voor het oppervlaktewater is de doelstelling dat

de norm van 11,3 milligram stikstof per liter in de regionale wateren niet wordt overschreden. De huidige stikstofbelasting van het oppervlaktewater door de landbouw zal voorts in ieder geval niet mogen toenemen en moet waar mogelijk verder worden teruggedrongen. In subparagraaf 3.3.2, onder b en d, van de memorie van toelichting wordt nader op de stikstofnormstelling ingegaan.

De regering constateert dat de fosfaatconcentraties in het oppervlaktewater de afgelopen periode niet zijn toegenomen, en dat derhalve niet in strijd is gehandeld met de in paragraaf 2.2 aangehaalde richtlijn nr. 75/442/EEG op het punt van de verplichting om verdere verontreiniging met fosfaat te voorkomen. De fosfaatconcentraties zijn evenwel uit milieuoptiek te hoog. Om de fosfaatbelasting terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau, zal – rekening houdend met de economische consequenties en het aanpassingsvermogen van de landbouwbedrijven – de hoogte van de gebruiksnormen geleidelijk worden aangescherpt. Het normtraject wordt gericht op het bereiken van evenwichtsbemesting in 2015. Onder evenwichtsbemesting wordt daarbij verstaan de situatie dat de fosfaatbemesting gelijk is aan de gewasonttrekking, rekening houdend met een onvermijdelijk verlies. Daarbij zal, anders dan tot op heden het geval is, fosfaatkunstmest geleidelijk binnen de normstelling van de Meststoffenwet worden gebracht (artikel I, onderdeel F, ten aanzien van artikel 5e in samenhang met de artikelen 5a en 5b, onderdeel c). In paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting wordt een en ander verder uitgewerkt.

De normstelling ten aanzien van stikstof en fosfaat sluit aan bij de nadere besluitvorming van het kabinet over het tijdpad en het ambitieniveau ten aanzien van de Kaderrichtlijn Water, als weergegeven in de eerder aangehaalde brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 23 april 2004.

Zoals in paragraaf 1 van de memorie van toelichting is aangegeven, is op basis van de evaluatie van de instrumenten besloten tot het schrappen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten per 1 januari 2005 – waarin het Besluit van 9 september 2004, houdende intrekking van het stelsel van mestafzetovereenkomsten (Stb. 473), voorziet – en tot het doorvoeren van aanmerkelijke vereenvoudigingen in het overblijvende stelsel van productierechten. De wijzigingen in het stelsel van productierechten zijn neergelegd in een separaat wetsvoorstel, dat momenteel voor advies bij de Raad van State ligt.

2.5 Deregulering, vereenvoudiging en lastenverlichting

Los van de Europese ontwikkelingen en de evaluatie Meststoffenwet 2004, was al geconstateerd dat de mestwetgeving herijkt moet worden, uit een oogpunt van vereenvoudiging en uit een oogpunt van vermindering van administratieve lasten voor de sector en van uitvoeringslasten voor de overheid. In het beleidsprogramma voor de jaren 2004–2007 (Notitie «Vitaal en samen», onderdeel van de begroting van het ministerie van LNV voor 2004; Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XIV, nr. 2) heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zich voor de mestwetgeving een 40%-reductie van de lasten voor de sector en de overheid ten opzichte van 2002 ten doel gesteld.

Waar het gaat om de administratieve lasten, moet nog een extra slag worden geslagen ten opzichte van de 25%-reductie die al is bereikt door invulling van de concrete voorstellen die in april 2002 door oud-Minister van Justitie mevrouw Sorgdrager waren gedaan, in het rapport «Lastige Lasten». Dat rapport is door de toenmalige Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Tweede Kamer gezonden bij brief van

26 april 2002 (niet-dossierstuk Tweede Kamer 2001–2002, Inv0200357). Uitvoering van die voorstellen leidde tevens tot een verminderde behoefte aan uitvoerings- en handavingsinzet. De voorstellen betroffen weliswaar ingrepen in het bestaande stelsel, maar de achterliggende gedachten kunnen ook bij de vormgeving en uitwerking van het nieuwe stelsel worden gebruikt.

Op het punt van de uitvoeringslasten kon bij de vormgeving van het nieuwe stelsel ook lering worden getrokken uit de ervaringen met het stelsel van regulerende mineralenheffingen.

In de praktijk is dat voor het uitvoeringsapparaat een uiterst bewerkelijk stelsel gebleken, dat niet alleen hoge eisen stelt aan automatiseringssystemen, maar ook een grote inzet van menskracht vraagt. Het huidige systeem van heffingen gaat immers uit van een jaarlijkse, volledige verantwoording door de volledige doelgroep door middel van een aangifte, waarbij op aangifte de in voorkomend geval verschuldigde heffing moet worden voldaan. Complicerend onderdeel in het systeem is de thans in artikel 43 geboden mogelijkheid van verrekening tussen heffingsjaren, waardoor een bijstelling van de belastbare hoeveelheid in een bepaald jaar – bijvoorbeeld naar aanleiding van bezwaar- en beroepsprocedures of wijzigingen in de regelgeving – gevolgen kan hebben voor de af te dragen heffing over andere jaren.

Het stelsel van regulerende heffingen vraagt niet alleen stelselmatig actie en reactie ten aanzien van de volledige doelgroep, maar bevat daarbij ook een groot aantal voor bezwaar en beroep vatbare aangrijpingspunten: de aangifte zelf, de naheffingsaanslag al dan niet gepaard gaand met de oplegging van een fiscale boete, de verrekeningsbeschikking, de beslissing om al dan niet uitstel van betaling te verlenen et cetera. Bij de invordering van de heffing is er voorts nog de mogelijkheid van het aantekenen van verzet. Zeker waar sprake is van sanctionering van normen die ingrijpende beslissingen ten aanzien van de bedrijfsvoering vergen en waarvoor een beperkt draagvlak bestaat, worden deze processuele mogelijkheden voor het ter discussie stellen van niet alleen de heffing zelf maar ook het systeem en het beleid, ten volle aangegrepen.

Ook los van de Europeesrechtelijke dimensie was er derhalve aanleiding om nog eens goed naar het sanctioneringssysteem te kijken: duidelijk is dat een systeem van bestuurlijke boeten en strafrecht veel gericht kan worden ingezet, namelijk in die situaties dat er daadwerkelijk een vermoeden van een normoverschrijding bestaat. Daarbij beperken de juridische procedures zich tot de situaties dat daadwerkelijk een sanctie wordt opgelegd.

In onder meer de eerder aangehaalde brieven van 3 november 2003 en van 19 mei 2004 is een aantal elementen genoemd dat moet bijdragen aan vermindering van de lasten van sector en overheid:

1. het bij de verplichtingen tot gegevensverstrekking en bij de controlefrequentie maken van onderscheid al naar gelang bedrijven meer of minder risico geven op het punt van de overschrijding van normen;
2. het zoveel mogelijk aansluiten bij ingevolge andere wetgeving reeds bijgehouden of verstrekte gegevens, bij gegevens die beter elders in de keten kunnen worden gegenereerd (zoals gegevens met betrekking tot de hoeveelheid en samenstelling van aan landbouwbedrijven geleverd veevoer of met betrekking tot de melkproductie) en bij gegevens uit het eigen bedrijfsmanagementsysteem;
3. het voorkomen van onnodige verfijning;
4. het overstappen op sanctionering door bestuurlijke boeten en strafrecht;
5. het afschaffen van verrekening;
6. het schrappen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten;
7. het vereenvoudigen van het systeem van productierechten.

De invulling van de 40%-reductietaakstelling zal uiteraard zodanig moeten

geschieden dat deze niet ten koste gaat van een voldoende naleving-niveau van de mestregelgeving, ook niet in een situatie waarin rekening moet worden gehouden met hogere mestafzetkosten en dus een grotere fraudedruk (zie paragraaf 10.2 van de memorie van toelichting).

De introductie van bestuurlijke boetes sluit aan bij de op 21 april 2004 door de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer verzonden nota inzake de bevordering van de bruikbaarheid van de rechtsorde (Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 9). Daarin wordt aangegeven dat nagegaan zal worden in hoeverre in de wetgeving een vermindering van de belasting van de rechterlijke macht kan worden bereikt door over te stappen op vormen van bestuurlijke handhaving, zoals de bestuurlijke boete. De Meststoffenwet wordt daarbij als voorbeeld genoemd.

In de zogenoemde pakketbrief van 8 april 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 515, nr. 2) schreef de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer niet alleen dat bij de uitwerking van het nieuwe stelsel zijn aandacht zal uitgaan naar de mate van verfijning, maar ook dat hij ernaar streeft het aantal wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen op het terrein van het mestbeleid met een aanzienlijk aantal (39) terug te brengen. Behalve door beperking van de mate van verfijning, zal dit worden gerealiseerd door een betere clustering en integratie van de betrokken algemeen verbindende voorschriften.

De gemengde Commissie Administratieve Lasten, onder voorzitterschap van de heer Constandse, heeft positief geadviseerd over de voorgenomen herijking van de mestwetgeving. Het advies is door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ter kennis van de Tweede Kamer gebracht bij brief van 15 maart 2004 (niet-dossierstuk Tweede Kamer Inv0400155).

In de volgende paragrafen komen de genoemde en andere elementen van vereenvoudiging en lastenverlichting nog nader aan de orde. De verwachting is dat als gevolg van de genoemde systeemwijzigingen daadwerkelijk een 40%-reductie van de lasten zal worden gerealiseerd.

§ 3. GEBRUIKSNORMEN

3.1 Algemeen

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe een stelsel van gebruiksnormen te introduceren, dat het in hoofdstuk IV van de Meststoffenwet geregelde stelsel van regulerende mineralenheffingen vervangt (artikel I, onderdelen F en L). Op de achtergrond van deze noodzakelijke systeemwijziging is ingegaan in de paragrafen 2.1 en 2.2 van de memorie van toelichting. Het nieuwe stelsel wordt geregeld in een nieuw «hoofdstuk IIA. Gebruiksnormen». Het moet op 1 januari 2006 volledig operationeel zijn. Het laatste jaar waarover in het kader van de regulerende mineralenheffingen aangifte moet worden gedaan, en in voorkomend geval heffing moet worden afgedragen, is 2005 (artikel XI, onder 2).

In het nieuwe stelsel zijn drie afzonderlijke gebruiksnormen te onderscheiden. Degene die meststoffen gebruikt zal aannemelijk moeten kunnen maken dat bij het mestgebruik elk van deze normen is nageleefd. Kan hij dat niet, dan kan hij zich niet beroepen op de in artikel 5b geregelde uitzondering op het algemene verbod – gesteld in artikel 5a – om meststoffen op of in de bodem te brengen. Overtreding van het in artikel 5a gestelde verbod is een strafbaar feit, dat hetzij tot oplegging van een bestuurlijke boete kan leiden hetzij tot toepassing van straffen op grond

van de Wet op de economische delicten, in welke wet het feit is opgenomen als economisch delict in artikel 1a, onder 1° (artikel I, onderdeel V, met betrekking tot de artikelen 72, eerste lid, en 73, eerste lid, en artikel V; zie verder paragraaf 5 van de memorie van toelichting). Het gaat om de volgende drie gebruiksnormen:

1. De gebruiksnorm voor de maximumhoeveelheid stikstof die in de vorm van dierlijke meststoffen op of in de bodem mag worden gebracht, bedoeld in bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn. Deze norm, inclusief de daaraan gekoppelde derogatiemogelijkheid, wordt behandeld in subparagraaf 3.2 van de memorie van toelichting. In de memorie van toelichting wordt deze norm verder aangeduid als de «gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen».
2. De op de zogenoemde «stikstofbalans» gebaseerde gebruiksnorm voor de maximumhoeveelheid stikstof die in de vorm van organische meststoffen en kunstmest op of in de bodem mag worden gebracht, bedoeld in bijlage III.1.3 van de Nitraatrichtlijn. Deze norm wordt behandeld in subparagraaf 3.3 van de memorie van toelichting, en wordt hierna als «stikstofgebruiksnorm voor meststoffen» aangehaald.
3. De gebruiksnorm voor de maximumhoeveelheid fosfaat die in de vorm van organische meststoffen en kunstmest op of in de bodem mag worden gebracht. Deze norm wordt behandeld in subparagraaf 3.4 van de memorie van toelichting. In de memorie wordt verder de term «fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen» gebruikt.

In de subparagrafen 3.5, 3.6 en 3.7 van de memorie van toelichting zal respectievelijk worden ingegaan op de verplichtingen die gelden voor grondloze veehouderijbedrijven op het punt van de afvoer van dierlijke mestoverschotten, op de wijze waarop wordt vastgesteld of de gebruiksnorm is overschreden dan wel voldoende overschotmest is afgevoerd, en op het voor het stelsel van regulerende mineralenheffingen geldende overgangsrecht.

Gekozen is voor regeling van de gebruiksnormen in hoofdstuk IIA, gegeven de logica van de opbouw van de wettelijke regeling binnen de Meststoffenwet. Na de regels over de handel in meststoffen (hoofdstuk II) volgen aldus de regels over het gebruik van – onder meer door verhandeling ontvangen – meststoffen (hoofdstuk IIA). Hierna komen de regels aan de orde over de afzet en opslag van mestoverschotten, die ontstaan door de in hoofdstuk IIA gestelde beperkingen aan het mestgebruik (hoofdstuk III). Hoofdstuk IV inzake de regulerende mineralenheffingen vervalt. Het eerstvolgende hoofdstuk (hoofdstuk V) regelt het flankerende volumebeleid ter verzekering van een effectieve handhaving van de in de voorgaande hoofdstukken gestelde regels inzake mestgebruik en mestdistributie. Daarna volgt het nieuwe hoofdstuk VA, inzake de administratieve verantwoording en de hoeveelheidbepaling. De bij of krachtens dat hoofdstuk gestelde regels zijn relevant voor het toezicht op de naleving van alle bij of krachtens de Meststoffenwet gestelde regels. Tot slot volgen dan enkele algemene onderwerpen die voor de hele wet relevant zijn: overige onderwerpen (hoofdstuk VI), handhaving (hoofdstuk VII) en slotbepalingen (hoofdstuk IX).

3.2 Gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen

3.2.1. Systematiek en inhoud normstelling

De gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen is voorgeschreven in bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn. Volgens de richtlijn moeten de lidstaten door middel van wettelijke maatregelen «waarborgen dat de elk jaar op of in de bodem gebrachte hoeveelheid dierlijke mest, met inbegrip van die welke door de dieren zelf wordt opgebracht, voor elk landbouw- of veehouderijbedrijf een bepaalde hoeveelheid per hectare niet overschrijdt. Deze

bepaalde hoeveelheid per hectare is de hoeveelheid mest die 170 kilogram stikstof bevat.» De tekst van de richtlijnbevestiging tezamen met de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie laten aan duidelijkheid weinig te wensen over. De nationale beleidsruimte betreft vooral de wijze waarop wordt vastgesteld of de gebruiksnorm wordt nageleefd en de handhaving en sanctionering, hoewel ook daar de ruimte beperkt is (zie de subparagrafen 2.3 en 3.6 van de memorie van toelichting).

De bepaling van de richtlijn is omgezet in het nieuwe artikel 5c, eerste lid, dat in samenhang moet worden gelezen met de nieuwe artikelen 5a en 5b, aanhef en onderdeel a, en met de in artikel 1 van de Meststoffenwet opgenomen begripsomschrijvingen (artikel I, onderdelen A en F). Ingevolge deze bepalingen moet de op of in de bodem gebrachte hoeveelheid dierlijke meststoffen per jaar per bedrijf binnen het plafond blijven dat wordt berekend door het aantal hectares dat gemiddeld in het jaar tot het bedrijf behoort te vermenigvuldigen met 170 kilogram stikstof per hectare.

Het gaat, zoals de richtlijn voorschrijft, om een absoluut plafond per jaar. Een systematiek van middeling tussen verschillende jaren, zoals thans geldt in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen op grond van artikel 43 van de Meststoffenwet, is dus niet toegestaan. Het gevolg daarvan zou immers zijn dat in bepaalde jaren een hogere stikstofgift dan 170 kilogram per hectare zou kunnen worden gegeven, omdat in andere jaren een onderschrijding van de norm heeft plaatsgevonden. Het jaarplafond geldt bovendien per bedrijf: geen rekening mag worden gehouden met afzetruimte op landbouwgrond die tot andere bedrijven behoort. De diensten van de Commissie hebben er geen misverstand over laten bestaan dat dat niet conform de richtlijn is. Zou met de mestplaatsingsruimte bij derden rekening kunnen worden gehouden, dan zou dit op het eigen bedrijf kunnen leiden tot overschrijding van de norm van 170 kilogram stikstof per hectare per jaar. Dat is in strijd met de richtlijn. De overtollige mest moet daadwerkelijk en aantoonbaar naar het bedrijf van de betrokken derde worden afgevoerd, wil de gebruiker op zijn eigen bedrijf binnen de gebruiksnorm blijven.

Het begrip «bedrijf» in samenhang met de begripsomschrijving van «landbouw» in artikel 1, eerste lid, onderdelen f en h, en derde lid van de Meststoffenwet (zoals deze begrippen worden gewijzigd ingevolge artikel I, onderdeel A, onder 1.a en 2) dekt volledig het begrip «landbouw- of veehouderijbedrijf» dat in bijlage III.2 van de richtlijn wordt gebruikt. Daarbij wordt overeenkomstig de begripsomschrijving van «tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond» in artikel 1, eerste lid, onderdeel m, van de Meststoffenwet (als gewijzigd ingevolge artikel I, onderdeel A, onder 1.a) alleen rekening gehouden met de eigen grond: de in Nederland gelegen oppervlakte landbouwgrond die in het kader van een normale bedrijfsvoering bij het bedrijf in gebruik is. Andere grond en grond behorende tot een ander bedrijf telt niet mee: de daaraan voor het eigen bedrijf te ontfangen gebruikruimte voor dierlijke mest is nihil. Voor boeren in de grensstreek wordt evenwel bezien of voor de grond vlak over de grens in Duitsland en België een nadere voorziening kan worden getroffen. Artikel 1a van de Meststoffenwet biedt daarvoor een basis.

Onder de gebruiksnorm vallen alle op of in de bodem gebrachte dierlijke meststoffen, inclusief urine, ongeacht of de mest bij het weiden op de bodem belandt of handmatig danwel mechanisch wordt verspreid, afkomstig is uit de stal, uit opslag dan wel van derden. Het gebruik op jaarbasis wordt berekend op basis van de productie, de aan- en afvoer van dierlijke mest en het voorraadsaldo op een bedrijf op jaarbasis. Daarbij geldt de volgende vergelijking op jaarbasis, waarbij onder «mest» dierlijke mest moet worden verstaan: mestproductie + mestaanvoer – mestafvoer +/- voorraadverschil mest = (kleiner of gelijk) gebruiksnorm bedrijf. Deze

berekeningswijze is neergelegd in het voorgestelde artikel 5f, eerste lid (artikel I, onderdeel F, wetsvoorstel). Op de wijze waarop de betrokken hoeveelheden worden vastgesteld en waarop aannemelijk kan worden gemaakt dat de gebruiksnorm niet is overschreden, wordt nader ingegaan in subparagraaf 3.6 van de memorie van toelichting.

Het begrip «dierlijke meststoffen» dat in artikel 2, onderdeel g, in samenhang met onderdeel d, van de Nitraatrichtlijn is omschreven, is ruimer dan het huidige begrip «dierlijke meststoffen», als gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, onderdeel e, van de Meststoffenwet.

Het bestaande begrip grijpt aan bij de in bijlage A bij de Meststoffenwet genoemde diersoorten. De Nitraatrichtlijn ziet echter op excrementen van alle «voor gebruiks- of winstdoeleinden gehouden dieren». Gezien de strekking en geschiedenis van totstandkoming van de richtlijn, moet dit worden begrepen als het bedrijfsmatig houden van dieren in een agrarische context. De richtlijn ziet immers op nitraten uit «agrarische bronnen», verwijst naar de «goede landbouwpraktijk» die in acht moet worden genomen door «landbouwers» en «boeren» (artikel 4, bijlage II en bijlage III.1.3) en richt de normstelling op «landbouw- en veehouderij-bedrijven» (bijlage III.2). Daarbij moet worden bedacht dat de begrippen «agrarisch» en «landbouw» in de loop der tijd een steeds ruimere betekenis hebben gekregen en ook grootschalige, niet-grondgebonden vormen van het houden van dieren omvatten.

Relevant zijn in ieder geval de zoogdieren en vogels die in Nederland mogen worden gehouden ten behoeve van de productie van van die dieren afkomstige producten, zoals melk, vlees, wol, bloed, urine, eieren, veren, huiden en pelzen. Deze zijn limitatief opgesomd in het op artikel 34, eerste lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gebaseerde Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren. Daarnaast gaat het bij «voor gebruiks- of winstdoeleinden gehouden dieren» om dieren die gebruikt worden voor de bedrijfsmatige (op)fokkerij.

Uitwerpselen van dieren die uitsluitend in de privésfeer worden gehouden als gezelschapsdier, alsmede van dieren die worden getoond in dieren-tuinen en parken en dergelijke, vallen buiten de reikwijdte van de definitie. Dat wil niet zeggen dat de van deze dieren afkomstige uitwerpselen ook buiten de reikwijdte van de Meststoffenwet vallen: als deze uitwerpselen worden afgevoerd en worden bestemd om grond of een groeimedium beter geschikt te maken als voedingsbodem voor planten, om zelf als groeimedium te worden gebruikt, of om te worden gebruikt als voedsel voor planten of delen van planten, vallen zij immers wel onder de algemene begripsomschrijving van «meststof» als opgenomen in artikel 1, eerste lid, van de Meststoffenwet. Zij tellen dan onder meer mee in het kader van de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen en de fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen.

Een tweede verschil tussen het thans in de Meststoffenwet gebruikte begrip en dat van de Nitraatrichtlijn is dat, volgens de definitie van de richtlijn, bij mengsels of door verwerking verkregen producten die mede bestaan uit dierlijke mest niet doorslaggevend is dat deze «grotendeels» uit dierlijke meststoffen bestaan.

Met dit wetsvoorstel wordt de begripsomschrijving van «dierlijke meststoffen» in de Meststoffenwet in overeenstemming gebracht met het in de Nitraatrichtlijn gebruikte begrip. Het nieuwe begrip wordt omschreven in artikel 1, eerste lid, onderdeel i (artikel I, onderdeel A, onder 1.a).

De nieuwe begripsomschrijving betekent ten aanzien van producten die mede bestaan uit dierlijke meststoffen, een versterking van de handhaafbaarheid. Zodra een product, in welk aandeel dan ook, dierlijke meststoffen bevat, valt dit product in zijn geheel onder het begrip «dierlijke meststoffen». Er kan dus geen discussie ontstaan over de vraag of daadwerkelijk het aandeel van dierlijke meststoffen in het product meer of minder dan 50% is en over de vraag op welke wijze dat aandeel wordt

vastgesteld. De ruimere begripsomschrijving sluit bovendien beter aan bij het begrip «dierlijke meststoffen» dat wordt gehanteerd in de regels die zijn gesteld in het Besluit gebruik meststoffen inzake de periode waarin dierlijke meststoffen niet mogen worden aangewend en de toe te passen aanwendingsmethode. Onder de in artikel 1, onderdeel a, van dat besluit opgenomen begripsomschrijving vallen de uitwerpselen van alle diersoorten en tevens meststoffen die slechts gedeeltelijk uit deze uitwerpselen bestaan.

De gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen heeft, zoals het Europese Hof van Justitie in zijn arrest van 2 oktober 2003 heeft bevestigd, betrekking op de «input». Het gaat om de daadwerkelijk op of in de bodem gebrachte hoeveelheid stikstof. Bij deze gebruiksnorm wordt – anders dan bij de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen, die op een stikstofbalans is gebaseerd (zie hierna subparagraaf 3.3 van de memorie van toelichting) – niet gekeken in hoeverre de betrokken hoeveelheid stikstof ook daadwerkelijk in het betrokken jaar in minerale vorm beschikbaar komt voor opname door de gewassen.

Er mag derhalve geen correctie van de opgebrachte hoeveelheid stikstof met een werkingscoëfficiënt plaatsvinden. Evenmin mag een correctie plaatsvinden voor stikstofverluchting in de vorm van ammoniak, stikstofgas of lachgas, die eventueel plaatsvindt tijdens of na het aanwenden van dierlijke mest. Het Europese Hof van Justitie heeft dat duidelijk uitgesproken in zijn arrest van 14 maart 2002 in zaak C-161/00 van de Commissie tegen Duitsland (Jur. 2002, blz. I-2753, rechtsoverwegingen 46 en 50): «In het licht van de context en de doelstellingen van de richtlijn dient te worden vastgesteld, dat de richtlijn voor het beperken van de door nitraten uit agrarische bronnen veroorzaakte verontreiniging als bepalend criterium vooropstelt de hoeveelheid stikstof die aan de bodem wordt toegevoegd door verspreiding op het bodemoppervlak, injectie in de bodem, of onderwerken of vermenging met de oppervlaktelagen, en niet de hoeveelheid die werkelijk in de bodem dringt (...). De in bijlage III, punt 2, bij de richtlijn opgegeven hoeveelheden zijn (...) op absolute wijze vastgelegd.» Het Hof komt op basis van deze overwegingen tot de conclusie dat de door Duitsland toegepaste correctie voor stikstofverluchting tijdens of na mestaanwending in strijd is met de richtlijn. Uiteraard kan bij de berekening van de hoeveelheid stikstof in stalmest of mest uit opslag wel rekening worden gehouden met stikstofverluchting die plaatsvindt vóór het daadwerkelijk op of in de bodem brengen van de mest.

De gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen geldt naast de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen. Bij de laatste, op de stikstofbalans gebaseerde norm gaat het om de totale stikstofgift in de vorm van organische meststoffen, waaronder dierlijke meststoffen, en van kunstmest. Die norm is neergelegd in het voorgestelde nieuwe artikel 5d in samenhang met de artikelen 5a en 5b, aanhef en onderdeel b, van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel F). Het feit dat een agrariër wel voldoet aan de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen, ontslaat hem niet van de verplichting tevens te voldoen aan de afzonderlijke gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen. Dat heeft het Europese Hof van Justitie uitgemaakt in voornoemde zaak van de Commissie tegen Duitsland (rechtsoverweging 51) en in zijn arrest van 2 oktober 2003 in de zaak tegen Nederland (rechtsoverwegingen 72 en 114). In het voorgestelde artikel 5b wordt dan ook uitdrukkelijk bepaald dat «geen van de volgende normen» mag worden overschreden.

Kan degene die dierlijke meststoffen op of in de bodem heeft gebracht niet aannemelijk maken dat hij binnen de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen is gebleven, dan volgt een bestuurlijke boete of – in daarvoor aangewezen gevallen – een strafrechtelijke sanctie (artikelen I, onderdeel

V, en V). De achtergrond bij en de invulling van het sanctioneringssysteem worden behandeld in de (sub)paragrafen 2.3, 2.5 en 6 van de memorie van toelichting.

3.2.2. Derogatie

Bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn staat toe dat lidstaten voor de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen hoeveelheden vaststellen die afwijken van de 170 kilogram stikstof per hectare per jaar, onder de volgende voorwaarde: «Deze hoeveelheden moeten zodanig worden vastgesteld dat geen afbreuk wordt gedaan aan het bereiken van de in artikel 1 genoemde doelstellingen, en zij moeten worden gemotiveerd aan de hand van objectieve criteria, bijvoorbeeld:

- lange groeiperiodes;
- gewassen met hoge stikstofopname;
- hoge nettoneerslag in de kwetsbare zone;
- bodems met een uitzonderlijk hoog denitrificatievermogen.»

Deze afwijkingsmogelijkheid wordt ook wel «derogatie» genoemd.

De tweede alinea, onder b, van bijlage III.2 van de richtlijn geeft aan dat de betrokken lidstaat van de afwijking mededeling doet aan de Commissie, die de motivering volgens de procedure van artikel 9 van de richtlijn – de procedure van advisering door het Nitraatcomité – bestudeert. Het Europese Hof van Justitie heeft in zijn arrest van 2 oktober 2003 (rechtsoverweging 123) uitgemaakt «dat het niet louter een procedure van kennisgeving aan de Commissie van de vaststelling van afwijkende hoeveelheden is, maar een verplichting om een dergelijk verzoek tot afwijking aan de hand van objectieve criteria tegenover haar te rechtvaardigen. De Commissie kan dit verzoek tot afwijking – eventueel onder bepaalde voorwaarden – toewijzen dan wel afwijzen.» Voorafgaand aan de toewijzing mag de hogere hoeveelheid niet worden toegepast door de betrokken lidstaat (vgl. rechtsoverweging 124).

In Nederland is voor bepaalde gewassen – in het bijzonder gras – een dierlijke mestgift van 250 kilogram stikstof per hectare per jaar zeker verantwoord, gezien het gematigde Atlantisch klimaat met bijbehorend lang groeiseizoen, de hoge productieniveaus van de betrokken gewassen, het goede graslandmanagement, de combinatie van maaien en beweiden et cetera. Dit geldt uiteraard onder de voorwaarde dat de op een stikstofbalans gebaseerde – en voor de zand- en lössgronden aangescherpte – stikstofgebruiksnorm voor meststoffen en de fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen worden nageleefd.

Zoals is aangegeven in onder meer de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 19 mei 2004, zal de regering de Commissie verzoeken een derogatie te verlenen tot 250 kilogram stikstof per hectare per jaar voor bedrijven met meer dan 70% stikstofbehoefte gewassen met een lang groeiseizoen, in het bijzonder gras. Op basis van het op 1 juli 2004 met de Commissie bereikte akkoord heeft Nederland op 15 september 2004 een volledig geactualiseerd Derde Actieprogramma ingediend. Dit actieprogramma legt in de ogen van de Commissie een voldoende basis voor een formeel derogatieverzoek. Als voorwaarde voor de daadwerkelijke verlening van de derogatie stelt de Commissie wel dat Nederland de vereiste maatregelen ter voldoening aan de Nitraatrichtlijn en het Hofarrest wettelijk heeft vastgesteld.

De Commissie kan pas een beschikking houdende toestemming voor de derogatie nemen, nadat een positief advies van het Nitraatcomité is verkregen. Zoals is aangegeven in de brief van 1 juli 2004, zal de Commissie met Nederland gezamenlijk optrekken om een positief advies van het Nitraatcomité te verkrijgen. Een eerste informatieve bespreking van het concept-derogatieverzoek heeft plaatsgevonden in het Nitraatcomité van 2 december 2004. In de eerste helft van 2005 kunnen vervol-

gens een tweede behandeling van het derogatieverzoek in het comité en stemming plaatshebben. Vervolgens kan de procedure van formele besluitvorming door de Commissie in gang worden gezet. Zoals de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft gemeld in zijn brief aan de Tweede Kamer van 18 juni 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 28 385, nr. 21), heeft de Commissie op voorhand aangegeven dat een toestemming voor derogatie voor ten hoogste vier jaar wordt verleend, dus in casu tot en met 2009. In het akkoord van 1 juli 2004 is dat herbevestigd. Over een volgende derogatie zal derhalve opnieuw overleg met de Commissie moeten plaatsvinden. Een volgende derogatie zal volgens de Commissie ten hoogste 230 kilogram stikstof bedragen, tenzij Nederland met wetenschappelijke gegevens kan aantonen dat de kwaliteitsdoelstellingen van de Nitraatrichtlijn met betrekking tot grond- en oppervlaktewater ook bij een dierlijke mestgift van 250 kilogram stikstof worden bereikt.

De derogatie zal, als deze door de Commissie is verleend, op individuele basis komen te gelden: alleen voor bedrijven die zich daarvoor hebben aangemeld en die voldoen aan de daaraan verbonden nadere voorwaarden en beperkingen. Deze voorwaarden en beperkingen zullen betrekking hebben op het criterium van de 70%-stikstofbehoefte gewassen en voorts de voldoening aan de algemene wettelijke eisen betreffen. Ook zullen deze bedrijven zich moeten onthouden van de aanwending van drijfmest op bouwland op klei- en veen in het najaar. Bedrijven die aan de voorwaarden voldoen, zullen de norm van maximaal 250 kilogram stikstof per hectare uit dierlijke mest voor hun gehele areaal mogen toepassen, dus ook voor percelen waarop geen stikstofbehoefte gewassen worden geteeld. Niet relevant daarbij is de gebruikte soort dierlijke meststoffen of de herkomst van de mest.

Als de formele procedure voor de verlening van de derogatie is doorlopen en de Commissie terzake een beschikking heeft afgegeven, biedt het voorgestelde artikel 5c, tweede lid, van de Meststoffenwet de basis om bij ministeriële regeling aan de derogatie uitvoering te geven (artikel I, onderdeel F).

In de ministeriële regeling zal de toepassing van de hogere gebruiksnorm door een individueel bedrijf worden verbonden aan voorwaarden en beperkingen. Voorwaarden of beperkingen die verplicht zijn gesteld in de derogatiebeschikking van de Commissie, zijn dermate wezenlijk dat niet-naleving daarvan per definitie zal betekenen dat het desbetreffende bedrijf in het betrokken jaar de hogere gebruiksnorm niet mag toepassen. Het zal dan in het betrokken jaar moeten voldoen aan de generieke gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen van 170 kilogram stikstof per hectare. Blijkt het bedrijf deze laatste norm niet te hebben nageleefd, dan kan het worden bestraft met een bestuurlijke boete of een strafrechtelijke sanctie. De hoogte van die bestuurlijke boete is vastgelegd in het voorgestelde artikel 79 (artikel I, onderdeel V). Strafrechtelijke sanctionering valt binnen de zwaarste categorie, voor de delicten van artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten (artikel V).

In gevallen waar in de betrokken ministeriële regeling sprake is van volledig nationaal bepaalde, aanvullende regels, bijvoorbeeld regels van meer administratieve aard, kan terugval op de gebruiksnorm van 170 kilogram stikstof en sanctionering volgens het zware regime evenwel onevenredig uitpakken. In de ministeriële regeling kan voor die situaties het gevolg van terugval op de gebruiksnorm van 170 kilogram worden uitgesloten. Ook dan moet niet-naleving van de regels uiteraard kunnen worden gesanctioneerd, maar dan volstaat een lichter regime. Daartoe is handelen in strijd met de krachtens artikel 5c, tweede lid, gestelde regels afzonderlijk bestuurlijk beboetbaar gemaakt in het voorgestelde artikel 72,

3.3 Stikstofgebruiksnorm voor meststoffen

3.3.1. Systematiek en uitgangspunten normstelling

De stikstofgebruiksnorm voor meststoffen betreft het totale gebruik van stikstof, niet alleen in de vorm van organische meststoffen, waaronder dierlijke meststoffen, maar ook in de vorm van kunstmest. De norm vloeit voort uit bijlage III.1.3 van de Nitraatrichtlijn. De betrokken bepaling eist een balans tussen enerzijds de stikstofbehoefte van het gewas en anderzijds de stikstoftoevoer uit de bodem en uit bemesting die overeenkomt met:

- de hoeveelheid stikstof die in de bodem aanwezig is op het moment dat het gewas begint het in significante mate te gebruiken (de hoeveelheid stikstof die aan het einde van de winter nog aanwezig is in het bodemprofiel);
- de toevoer van stikstof door de netto-mineralisatie van de voorraden organische stikstof in de bodem;
- de toevoeging van stikstofverbindingen uit dierlijke meststoffen, kunstmest en andere meststoffen.

De lidstaten moeten ingevolge de richtlijn bepaling zodanige beperkingen stellen aan het op of in de bodem brengen van meststoffen dat recht wordt gedaan aan deze balans. Het Europese Hof van Justitie heeft in zijn arrest van 2 oktober 2003 geëxpliciteerd dat deze beperkingen de vorm moeten hebben van een gebruiksnorm, die de toevoeging van stikstof aan de bodem direct beperkt.

Duidelijk is dat bij de uiteindelijke normstelling niet alleen de gewasbehoefte en de stikstoftoevoer bepalend zijn. De hoogte van de norm moet ook verzekeren dat wordt voldaan aan de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn, zoals deze kunnen worden geobjectiveerd aan de hand van bijlage I.A van de richtlijn (zie subparagraaf 2.1, onder b, van de memorie van toelichting). Artikel 5, vijfde lid, van de richtlijn verplicht daar uitdrukkelijk toe. Overigens zijn ingevolge de tweede volzin van dat artikellid ook de sociaal-economische consequenties een factor waarmee bij een eventuele aangescherpte normstelling rekening moet worden gehouden.

Het wetsvoorstel voorziet in de regeling van de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen in artikel 5d, in samenhang met de artikelen 5a en 5b, aanhef en onderdeel b (artikel I, onderdeel F).

De gebruiksnorm wordt berekend als geaggregeerd product van een norm per hectare per gewas en het met de desbetreffende gewassen beteelde areaal. Er is sprake van een norm die gedifferentieerd kan worden al naar gelang het gewas en de toegepaste landbouwpraktijk. Bij de landbouwpraktijk kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de toepassing van bepaalde voorof nateelten, het scheuren van grasland, het al dan niet maaien van gras, of het al dan niet afvoeren van gewasresten na de oogst. Voorts kan de norm worden gedifferentieerd al naar gelang de aan grondsoort en landbouwpraktijk gerelateerde bodemvoorraden, aan de grondsoort gerelateerde fenomenen als netto-mineralisatie en aan de grondsoort en grondwaterstand gerelateerde milieu-effecten.

Door ontwikkelingen op met name het vlak van gewassen, rassen, landbouwpraktijk en bodemvoorraden en ten aanzien van de milieu-effecten kunnen met regelmaat aanpassingen van de normen noodzakelijk zijn binnen een kort tijdsbestek; de nieuwe normen zullen in ieder geval elk jaar voor het opstellen van het bouwen bemestingsplan bij de agrariërs bekend moeten zijn. Om die reden is in artikel 5d de normstelling geclausuleerd gedelegeerd naar het niveau van de ministeriële regeling. De clausulering betreft in het bijzonder de differentiatiemogelijkheden

(tweede lid) en de aan bijlage III.1.3 van de Nitraatrichtlijn ontleende uitgangspunten bij de normstelling (derde lid), waarbij tevens een relatie wordt gelegd met de aan de hand van bijlage I.A, van de Nitraatrichtlijn geobjectiverde doelstellingen (vierde lid). Het vierde lid maakt het in samenhang met het tweede lid ook mogelijk om scherpere normen te stellen als dat noodzakelijk is om in bepaalde waterlichamen een goede toestand of een goed ecologisch potentieel te realiseren overeenkomstig bijlage V van de Kaderrichtlijn Water.

In het navolgende zal in subparagraaf 3.3.2 nader worden ingegaan op de hoogte van de normstelling in relatie tot de milieudoelstellingen en de uitkomst van de evaluatie van de Meststoffenwet 2004.

Op basis van gedifferentieerde normen en de naar teelt, grondsoort en eventueel grondwaterstand onderscheiden oppervlakten die tot een bedrijf behoren, wordt de totale op de stikstofbalans gebaseerde stikstofgebruiksnorm berekend zoals deze voor een specifiek landbouwbedrijf geldt. Op de berekeningswijze van de relevante oppervlakten wordt nader ingegaan in subparagraaf 3.6 van de memorie van toelichting.

De stikstofgebruiksnorm voor meststoffen betreft, evenals de eerder besproken afzonderlijke gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen, een absoluut plafond per kalenderjaar en per bedrijf. Er mag niet worden gemiddeld tussen jaren en tussen bedrijven (zie subparagraaf 3.2.1 van de memorie van toelichting). Een dergelijke middeling past niet in de gedachte van een afhankelijk van de specifieke gewasbehoefte en de naar die gewassen op de betrokken locatie plaatsvindende stikstoftoevoer uit andere bronnen, in acht te nemen balans bij het bemestingsniveau.

De totale hoeveelheid stikstof die in het betrokken jaar op het bedrijf op of in de bodem wordt gebracht in de vorm van meststoffen mag de stikstofgebruiksnorm niet overschrijden; dit met inachtneming van de hierna besproken correctie voor de werkingscoëfficiënt voor organische mest.

Het gaat, zoals eerder is opgemerkt, niet uitsluitend om dierlijke meststoffen, in de ruime betekenis van de Nitraatrichtlijn (zie subparagraaf 3.2.1 van de memorie van toelichting), maar om alle meststoffen. Artikel 2, onderdeel e, van de Nitraatrichtlijn definieert meststoffen als «elke één of meer stikstofverbindingen bevattende stof die op het land wordt gebruikt ter bevordering van de gewasgroei, met inbegrip van dierlijke mest, afval van visteeltbedrijven en zuiveringsslib». Met de begrippen «meststoffen» en «dierlijke meststoffen» als omschreven in artikel 1, eerste lid, onderdelen c en d van de Meststoffenwet (gewijzigd ingevolge artikel I, onderdeel A, onder 1.a) wordt hier volledig recht aan gedaan. Voor de Nitraatrichtlijn is irrelevant wat de herkomst van de meststoffen is, dus of zij van de eigen productie afkomstig zijn (stalmest), uit eigen voorraad komen of van derden zijn aangevoerd. Daarbij geldt de volgende vergelijking op jaarbasis: mestproductie + meststoffenaanvoer – meststoffenafvoer +/- voorraadvverschil meststoffen = (kleiner of gelijk) gebruiksnorm bedrijf. Deze berekeningswijze is neergelegd in het voorgestelde artikel 5f, tweede lid, van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel F). Op de wijze waarop de betrokken hoeveelheden worden vastgesteld en waarop aannemelijk kan worden gemaakt dat de gebruiksnorm niet is overschreden, wordt nader ingegaan in subparagraaf 3.6 van de memorie van toelichting.

Een relevant verschil met de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen is, dat bij de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen de op of in de bodem gebrachte hoeveelheid stikstof wel zal worden gecorrigeerd voor zover de betrokken hoeveelheid niet daadwerkelijk beschikbaar komt voor opname door het gewas. Dat is immers een wezenlijk element van de totale stikstofbalans.

De correctie houdt verband met het feit dat gewassen alleen minerale stikstof (stikstof die niet organisch gebonden is) kunnen opnemen. Slechts

een deel van de stikstof in organische meststoffen komt in het groeiseizoen van het jaar van mestaanwending in minerale vorm beschikbaar. Een deel van de stikstof gaat na aanwending verloren door stikstofvervluchtiging (ammoniak, stikstofgas, lachgas) en een deel bestaat uit organisch gebonden stikstof die pas na het groeiseizoen beschikbaar komt. Deze laatste draagt via mineralisatie in latere jaren wel bij aan de vorming van werkzame stikstof en wordt, door dit element te betrekken bij de normstelling zelf, dan alsnog meegerekend. Door de correctie wordt uitsluitend rekening gehouden met de zogenoemde «werkzame stikstof». Uitzonderingen daargelaten is de stikstof in kunstmest voor 100% werkzaam; een correctie is daar dan ook niet aan de orde.

Het in subparagraaf 3.2 van de memorie van toelichting aangehaalde arrest van het Europese Hof van Justitie in de zaak tegen Duitsland (C 161/00) laat – anders dan bij de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen – uitdrukkelijk ruimte voor een correctie bij de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen. Het Hof merkte in het arrest immers op dat er op dit punt een belangrijk verschil tussen de twee onderscheiden gebruiksnormen van de Nitraatrichtlijn bestaat: «In de tweede plaats dient met betrekking tot het argument dat de Duitse regering put uit het in bijlage III, punt 1, sub 3, c, bij de richtlijn vervat liggende evenwichtsbeginsel te worden opgemerkt, dat de in de richtlijn vervatte regeling betreffende maximumhoeveelheden voor toevoer van stikstofverbindingen» (voor dierlijke meststoffen) «niet in rechtstreeks verband staan met de berekening van de meststofbehoefte van de gewassen. De in bijlage III, punt 2, bij de richtlijn opgegeven hoeveelheden zijn immers op absolute wijze vastgelegd, terwijl bijlage III, punt 1, sub 3, c,» (betreffende de op de stikstofbalans gebaseerde gebruiksnorm voor alle meststoffen) «voorziet in een beperking van de hoeveelheden meststof in rechtstreeks verband met de meststofbehoefte van de gewassen en bepaalt dat het op of in de bodem brengen van meststoffen in ieder geval moet worden beperkt tot die hoeveelheden die de balans bewaren tussen de stikstofbehoefte van de gewassen en de hoeveelheid stikstof die globaal in de bodem aanwezig is» (rechtsoverwegingen 49 en 50).

In het voorgestelde artikel 5f, derde lid, wordt de vaststelling van de correctie voor dierlijke mest en – indien gewenst – voor andere nader te omschrijven organische meststoffen gedelegeerd naar een ministeriële regeling (artikel I, onderdeel F). Overeenkomstig de bij die regeling bepaalde werkingscoëfficiënt, wordt de berekende hoeveelheid stikstof die in de vorm van de betrokken meststoffen in het desbetreffende jaar zijn gebruikt, slechts voor een bepaald percentage in aanmerking genomen. Dit percentage kan niet alleen al naar gelang de mestsoort, maar ook al naar gelang het seizoen van aanwending worden gedifferentieerd. Gekozen wordt voor delegatie naar ministeriële regeling, vanwege het feit dat verwacht wordt dat met enige regelmaat de lijst met producten en bijbehorende coëfficiënten zal moeten worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen en inzichten.

Duidelijk is dat stikstof in dierlijke meststoffen die in het najaar worden aangewend, minder werkzaam zal zijn dan stikstof die in het groeiseizoen wordt aangewend. Gelet op de aan de uitrijdperiode gestelde beperkingen in het Besluit gebruik meststoffen kan – buiten beweiding – najaarsaanwending overigens uitsluitend aan de orde zijn bij bouwland in klei- en veengebieden. Overeenkomstig het eerder aangehaalde akkoord met de Commissie van 1 juli 2004, zal de aanwending van drijfmest op kleibouwland in het najaar en het begin van de winter vanaf december 2005 in geleidelijke stappen en op veenbouwland vanaf januari 2006 volledig worden verboden. Tegelijk zal de werkingscoëfficiënt worden gebruikt om de najaarsaanwending geleidelijk aan steeds onaantrekkelijker te maken en agrariërs te stimuleren over te gaan naar voorjaarsaanwending. De stikstofgebruiksnorm voor meststoffen geldt naast de specifieke gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen. Het feit dat een agrariër wel

voldoet aan de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen, ontslaat hem niet van de verplichting om tevens te voldoen aan het afzonderlijke op de stikstofbalans gebaseerde plafond. Dat kan, in bijzonder bij bedrijven die te maken hebben met een aangescherpte normstelling voor bepaalde akkerbouwgewassen op uitspoelingsgevoelige gronden, betekenen dat op basis van de stikstofbalans het gebruik van dierlijke mest verder moet worden teruggedrongen dan nodig zou zijn ter voldoening aan de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen.

Kan degene die meststoffen op of in de bodem heeft gebracht niet aanmerkelijk maken dat hij binnen de op de balans gebaseerde stikstofgebruiksnorm voor meststoffen is gebleven, dan kan een bestuurlijke boete of – in daarvoor aangewezen gevallen – een strafrechtelijke sanctie worden opgelegd (artikelen I, onderdeel V, en V). De achtergrond bij en de invulling van het sanctioneringssysteem worden behandeld in de (sub)paragrafen 2.3, 2.5 en 6 van de memorie van toelichting.

3.3.2. Hoogte en nadere invulling normstelling

Uit het MNP-RIVM rapport, uitgebracht in het kader van de evaluatie van de Meststoffenwet in 2004, blijkt dat nog steeds sprake is van een aanmerkelijke stikstofbelasting van landbouwgrond en dat voor de realisatie van de milieukwaliteitsdoelstellingen op het punt van de nitraatconcentraties in grond- en oppervlaktewater weliswaar goede vooruitgang is geboekt, maar dat nog een aanmerkelijke slag moet worden geslagen. Het beleid van de regering is erop gericht om, zoals is toegezegd aan de Europese Commissie, in 2009 voor het gehele landbouwareaal de norm van maximaal 50 milligram nitraat per liter grondwater en 11,3 milligram stikstof per liter in regionale, door de landbouw beïnvloede oppervlaktewateren te hebben gerealiseerd. Verwezen zij naar de subparagrafen 2.4.2 en 2.4.3. van de memorie van toelichting.

a. Landbouwkundig optimale norm (klei- en veengrond)

Om de milieudoelstellingen te realiseren zal voor een groot deel van het landbouwareaal, namelijk voor percelen op de kleien veengronden, een normstelling volstaan die overeenkomstig bijlage III.1.3 van de Nitraatrichtlijn uitgaat van evenwichtsbemesting, in de zin van een mestgift die afgestemd is op de stikstofbehoefte van het gewas en waarbij rekening wordt gehouden met stikstoftoevoer uit andere bronnen. Voor een dergelijke normstelling zal in de ministeriële regeling, die wordt vastgesteld krachtens het – in het voorgaande toegelichte – nieuwe artikel 5d van de Meststoffenwet, over het algemeen goed kunnen worden aangesloten bij de bestaande wetenschappelijke bemestingsadviezen in Nederland, op basis van gewasbehoefte. Dit blijkt uit het rapport «Gebruiksnormen bij verschillende landbouwkundige en milieukundige uitgangspunten» van de Werkgroep Onderbouwing Gebruiksnormen (een werkgroep bestaande uit deskundigen van Wageningen UR, Expertise Centrum LNV en RIVM), dat tegelijk met het evaluatierapport is uitgebracht en naar de Tweede Kamer is gezonden. Een normstelling die is gebaseerd op de bemestingsadviezen zal met name voor veel akkeren tuinbouwgewassen wel een forse aanscherping inhouden ten opzichte van de huidige verliesnormen en afvoerforfaits van het stelsel van regulerende mineralenheffingen, maar is goed haalbaar.

De bemestingsadviezen gaan in principe uit van een economisch optimum, bij toepassing van een goede landbouwpraktijk. Zij houden daarbij, behalve met de gewasbehoefte, rekening met de in het voorjaar beschikbare minerale stikstof, de netto-mineralisatie en de stikstofdepositie. De bemestingsadviezen zijn gebaseerd op veldproeven waarin de aanvoer van deze stikstof automatisch is meegenomen. Bij de in de

adviezen meegenomen netto-mineralisatie gaat het om de geleidelijke afbraak van organische stof die in de voorgaande jaren is toegediend aan of opgebouwd in de bodem. De aanvoer en opbouw van organische stof is over het algemeen in evenwicht met de afbraak daarvan. Alleen bij veengronden is structureel sprake van een grotere afbraak dan aanvoer en opbouw. Dientengevolge zal de gebruiksnorm voor sommige gewassen op de veengronden, in het bijzonder grasland, lager worden vastgesteld dan voor kleigronden. In verband daarmee wordt in artikel 1, eerste lid, onderdeel n, van de Meststoffenwet een nieuwe definitie van veengronden opgenomen (artikel I, onderdeel A, onder 1.a).

Naast netto-mineralisatie is ook de stikstofaanvoer door stikstoffixerende bodemorganismen een factor waarmee bij de vaststelling van de gebruiksnormen rekening zal moeten worden gehouden. Het organisme dat voor de Nederlandse agrarische praktijk van belang is, is Rhizobium, dat in symbiose leeft met vlinderbloemige gewassen. Dit organisme bindt stikstof die in de lucht voorkomt. Vlinderbloemige gewassen hebben daardoor geen of een lage behoefte aan stikstof in de vorm van meststoffen. Voor deze gewassen zal derhalve een stikstofgebruiksnorm voor meststoffen van nihil of vrijwel nihil volstaan.

De huidige bemestingsadviezen zijn volgens het rapport van de Werkgroep Onderbouwings Gebruiksnormen in de meeste gevallen goed onderbouwd en zijn voor vrijwel alle gewassen beschikbaar. Waar bemestingsadviezen niet altijd eensluidend zijn en een zekere bandbreedte vertonen, zal bij de ministeriële regeling een nadere keuze en soms precisering aan de orde zijn, op basis van het advies van de Werkgroep Onderbouwings Gebruiksnormen.

Uit ervaringen in de praktijk blijkt evenwel dat de geldende bemestingsadviezen niet in alle gevallen toereikend zijn, omdat ze nu nog onvoldoende rekening houden met verschillen tussen rassen en productieomstandigheden en daarom voor bepaalde bedrijven te streng zijn. De regering is daarom voornemens om – in overeenstemming met de afspraken met de Europese Commissie daarover – voorlopig, voor de jaren 2006 en 2007, bij de normstelling voor akkerbouwgewassen op kleigronden uit te gaan van 110% van de waarden die in de huidige bemestingsadviezen worden gehanteerd. De komende tijd zullen de bemestingsadviezen worden geactualiseerd en vervolgens zal opnieuw worden bezien of en op welke wijze de normstelling moet worden aangepast om voldoende recht te doen aan verschillen tussen rassen en omstandigheden. Nieuwe wetenschappelijke gegevens kunnen leiden tot bijstelling van de bij ministeriële regeling vastgestelde stikstofnormen.

Zoals in de voorgaande subparagraaf is aangegeven, kan de stikstofgebruiksnorm onder meer worden gedifferentieerd al naar gelang de toegepaste landbouwpraktijk. Uit het rapport van de Werkgroep Onderbouwings Gebruiksnormen blijkt dat met name van belang te zijn voor de wijze waarop bedrijven omgaan met grasland.

Het ligt in de rede bij de normstelling een onderscheid te maken tussen bedrijven die het grasland volledig maaien en bedrijven die grasland geheel of gedeeltelijk beweiden. De stikstofopname bij volledig gemaaid grasland is aanzienlijk hoger dan bij beweid grasland. Bovendien is de benutting van stikstof uit mest die bij het weiden op het land belandt erg beperkt en dus inefficiënt. De normstelling voor geheel of gedeeltelijk beweiden wordt gebaseerd op het in de praktijk dominante systeem van «beperkt weiden», waarbij melkvee 's nachts wordt opgesteld. In de normstelling zal geen rekening worden gehouden met andere mengvormen van maaien en beweiden, wegens de oncontroleerbaarheid van de daadwerkelijke toepassing van een dergelijke gemengde landbouwpraktijk. De

norm voor gemaaid grasland zal derhalve alleen gelden als al het vee op stal wordt gehouden.

Voor grasland op veengrond zal, evenals bij de akker- en tuinbouwgewassen op kleigrond, in 2006 en 2007 worden uitgegaan van een waarde die overeenkomt met 110% van het huidige bemestingsadvies. Zoals in de eerder genoemde brief van 1 juli 2004 is aangegeven, is met de Europese Commissie overeenstemming bereikt over verlaging van de in de brief van 19 mei 2004 genoemde stikstofnormen voor grasland op kleigrond met 35 kilogram stikstof, tot 350 kilogram stikstof per hectare voor volledig gemaaid grasland en 310 kilogram stikstof per hectare voor beweid grasland. Dit betreft de normen in 2009.

b. Aangescherpte normen (zand- en lössgronden)

In het algemeen zijn in de bemestingsadviezen geen milieukwaliteitsdoelstellingen verdisconteerd. Waar nodig om de milieudoelen ten aanzien van nitraat te realiseren zullen de in de ministeriële regeling vast te stellen stikstofnormen lager zijn dan het bemestingsadvies. Het is afhankelijk van gewas, grondsoort, bodemeigenschappen en teeltplan in hoeverre deze neerwaartse bijstelling nodig is.

Uit de evaluatie is gebleken dat er bij akker- en tuinbouwgewassen op zand- en lössgronden een onderscheid kan worden gemaakt, tussen gewassen die volgens het bemestingsadvies kunnen worden bemest en gewassen waarvoor een scherpere norm zal hebben te gelden om de norm van maximaal 50 milligram in het bovenste grondwater te realiseren. De scherpere normen worden bepaald door uitgaande van de huidige teeltfrequenties vast te stellen wat nodig is om in elke regio de 50-milligramnorm te bereiken.

Bij de vaststelling van de gebruiksnorm voor maïsland op zand- en lössgronden wordt uitgegaan van de toepassing van een nagewas. De teelt van een nagewas wordt dan ook verplicht gesteld. Zonder nagewas zou een veel scherpere stikstofnorm moeten worden gesteld.

Ook voor grasland op zand- en lössgrond zal een scherpere norm hebben te gelden. Om de economische gevolgen daarvan te verzachten, is denkbaar dat melkveebedrijven daar gaan opteren voor de hogere norm voor grasland dat volledig wordt gemaaid en daartoe het vee het gehele jaar op stal zullen houden. Zoals in de eerder genoemde brief van 1 juli 2004 is aangegeven, is met de Europese Commissie overeenstemming bereikt over verlaging van de in de brief van 19 mei 2004 genoemde stikstofnormen voor grasland op zand in 2009 met respectievelijk 5 en 10 kilogram stikstof, tot 340 kilogram stikstof per hectare voor volledig gemaaid grasland en 260 kilogram stikstof per hectare voor beweid grasland.

In het huidige stelsel van regulerende mineralenheffingen zijn scherpere stikstofverliesnormen vastgesteld voor percelen op uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden met ten minste voor tweederde van de oppervlakte grondwatertrap 7 en 8. Bij de evaluatie van de Meststoffenwet is vastgesteld dat voor een deel van de gronden met grondwatertrap 6, de matig droge gronden, een zelfde aangescherpte normstelling heeft te gelden. In een systeem van gebruiksnormen zouden lössgronden van de uitspoelingsgevoelige gronden kunnen worden uitgezonderd, vanwege de hogere gewasopbrengsten die op deze gronden worden gerealiseerd – leidend tot een lager stikstofoverschot in de bodem – en vanwege het iets grotere denitrificerende vermogen van deze gronden, in vergelijking met de uitspoelingsgevoelige zandgronden.

Mede gelet op het feit dat ook voor de nattere zandgronden aangescherpte normen hebben te gelden, is de regering tot de conclusie gekomen dat een fijnzinnig onderscheid tussen nattere en drogere zandgronden minder wenselijk is. Een dergelijke systematiek leidt – zo heeft de ervaring in het verleden uitgewezen – tot veel discussie in verband met

het minder stabiele gegeven van de grondwatertrappen. Bovendien leidt een dergelijk onderscheid tot een aanmerkelijk grotere complexiteit van het normenstelsel en werkt het onduidelijkheid bij de doelgroep in de hand. Een en ander leidt ook tot hogere uitvoeringslasten en administratieve lasten. De drogere zandgronden liggen verspreid binnen het totale zand- en lössgebied. Grote aantallen bedrijven beschikken daarbij zowel over gronden die uitspoelingsgevoelig zijn als over andere gronden. Bij bedrijven met een groot aandeel uitspoelingsgevoelige gronden zijn de inkomenseffecten groot.

Tegen deze achtergrond kiest de regering ervoor om het onderscheid tussen natte en droge gronden te laten vervallen en voor het hele areaal zand- en lössgronden scherpere normen te vast te stellen, gericht op de realisatie van de 50 milligram nitraatnorm voor het hele areaal. De vaststelling van de normen geschiedt op basis van een gewogen gemiddelde van de normen die zouden gelden als het onderscheid tussen de verschillende zandgronden wel in stand zou blijven. Aldus vindt er op gebiedsniveau een middeling plaats, zowel ten aanzien van de normen als ten aanzien van de kwaliteitsdoelstelling in het bovenste grondwater. Bij het stellen van de aangescherpte normen ter realisatie van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn moet, ingevolge artikel 5, vijfde lid, tweede volzin, van die richtlijn, rekening worden gehouden met de sociaal-economische consequenties van de scherpere normstelling. In het licht hiervan heeft de regering op basis van de evaluatie een nadere afweging gemaakt en besloten tot een jaarlijkse, evenredige aanscherping van de normen in 2006, 2007 en 2008, zodanig dat in 2009 de milieudoelstellingen worden gerealiseerd. Daarbij wordt meegewogen dat met name voor de akkeren tuinbouw op de droge zandgronden sprake is van een forse inspanning. Voor alle akker- en tuinbouwgewassen, behalve maïs, wordt in 2006 uitgegaan van het bemestingsadvies. Ten opzichte van de mestgift die bij de huidige verliesnormen mogelijk is, betekent dat in de meeste gevallen een aanscherping. Voor die gewassen waarvoor een scherpere norm noodzakelijk is, wordt in 2007 de norm met ten hoogste 5% aangescherpt. De voor de realisatie van 50 milligram in het grondwater benodigde normen voor akker- en tuinbouwgewassen in 2008, vergen nog nader onderzoek. Een en ander is conform de toezegging van de Minister van de Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer tijdens het eerder aangehaalde, op 9 juni 2004 gehouden algemeen overleg met de Vaste Kamercommissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over – onder meer – de eerdergenoemde brief van 19 mei 2004.

c. Indicatie stikstofgebruiksnormen

In de onderstaande tabel zijn de met de Europese Commissie overeengekomen stikstofgebruiksnormen voor gras en voor maïs, uitgedrukt in kilogrammen per hectare per jaar, opgenomen. Tevens is een indicatie opgenomen van de stikstofnormen voor een aantal andere – qua omvang van het areaal – belangrijke gewassen. De normen zijn bepaald overeenkomstig de hiervoor onder a en b besproken uitgangspunten en volgens de huidige inzichten. De definitieve normen worden voorafgaand aan het jaar vastgesteld bij de op het voorgestelde artikel 59d van de Meststoffenwet te baseren ministeriële regeling.

	Bemestings- advies	2006	2007	2008	2009
<i>Grasland: 100% maaien</i>					
Klei	385	385	385	365	350
Veen	300	330	330	300	300
Zand/löss	365	355	350	345	340
	(droog: 325)				
<i>Grasland: beweid</i>					
Klei	345	345	345	325	310
Veen	265	290	290	265	265
Zand/löss	325	300	290	275	260
	(droog: 285)				
<i>Mais</i>					
Klei	160	160	160	160	160
Zand/löss	160	155	155	155	150
<i>Consumptieaardappelen</i>					
Klei	250	275	275	250	250
Zand/löss	265	265	250		
<i>Wintertarwe</i>					
Klei	220	240	240	220	220
Zand/löss	160	160	160		
<i>Suikerbieten</i>					
Klei	150	165	165	150	150
Zand/löss	150	150	145		

d. Kaarten

Zoals in het voorgaande is aangegeven, zal de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen kunnen verschillen al naar gelang sprake is van kleigrond, veengrond of zand- of lössgrond. Om zoveel mogelijk duidelijkheid over de gronden te verschaffen en dit element van de normstelling een zeker statisch karakter te geven, en ook om juridische discussies op dit punt zoveel mogelijk te voorkomen, is ervoor gekozen om de criteria voor aanwijzing van de gronden in de wet zelf neer te leggen (voorgestelde artikel 1, eerste lid, onderdelen n, o en p, van de Meststoffenwet) en de vaststelling van de kaarten te regelen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur (voorgestelde artikel 1, vierde lid). Dit sluit aan bij de benadering die is gekozen in het huidige stelsel van regulerende mineralenheffingen. Door het niveau van regeling kunnen de kaarten tevens worden gebruikt voor de afhankelijk van de grondsoort gestelde beperkingen aan het uitrijden van meststoffen in het Besluit gebruik meststoffen.

e. Werkingscoëfficiënt

De werkingscoëfficiënten voor dierlijke meststoffen – en sommige andere organische meststoffen – zullen, zoals in subparagraaf 3.3.1 is aangegeven, worden vastgesteld bij ministeriële regeling, gebaseerd op het voorgestelde artikel 5f, derde lid (artikel I, onderdeel F). De coëfficiënten zullen worden bepaald volgens de meest actuele inzichten. De werking van de stikstof in de mest is sterk afhankelijk van de wijze en periode van toediening. Bij een nauwkeurige toediening in het groeiseizoen is de benutting van de stikstof door het gewas hoog. De stikstof in weidemest, die geconcentreerd op willekeurige plekken belandt, wordt zeer inefficiënt benut. Ook bij najaarsaanwending van dierlijke meststoffen is de werking gering: de opname door het gewas is erg beperkt en veel stikstof gaat naar het milieu verloren. Het Besluit gebruik meststoffen laat najaarsaanwending alleen toe op bouwland op kleigronden. Op termijn, namelijk per 2009, zal de najaarsaanwending van drijfmest gegeven de nadelige

milieugevolgen voor kleigrond in het Besluit gebruik meststoffen geheel worden verboden. In de aanloop naar dit verbod zal de toegestane uitrijdperiode – overeenkomstig het op 1 juli 2004 met de Europese Commissie gesloten akkoord – geleidelijk worden verkort en zal de werkingscoëfficiënt voor dierlijke meststoffen die in het najaar worden aangewend gefaseerd worden aangescherpt. Voor veengrond komt reeds met ingang van 1 januari 2006 een algeheel verbod tot aanwending van dierlijke meststoffen op bouwland in het najaar en de winter te gelden.

In de onderstaande tabel zijn de voorgenomen werkingscoëfficiënten in procenten opgenomen. Voor de nog niet opgenomen mestsoorten zullen deze nog worden vastgesteld.

	2006	2007	2008
Rundermest op bedrijven met beweid grasland	35	35	45
Rundermest op bedrijven met uitsluitend gemaaid grasland	60	60	60
Aangevoerde runderdrijfmest	60	60	60
Varkendrijfmest	60	60	60
Drijfmest, najaarsaanwending op bouwland op kleigrond	30	40	50

3.4 Fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen

a. Algemeen

De in subparagraaf 2.2 van de memorie van toelichting genoemde Europese regelgeving bevat geen regels met betrekking tot de middelen die in de nationale wetgeving worden voorgeschreven om de verontreiniging van het milieu door fosfaten uit agrarische bronnen te beperken en te voorkomen. Zoals in de betrokken subparagraaf is aangegeven, ligt het voor de hand om voor de fosfaatsturing aan te sluiten bij het systeem van gebruiksnormen gericht op de aanpak van nitraatverontreiniging. De huidige fosfaatverliesnormen worden daartoe vervangen door fosfaatgebruiksnormen.

Bij gebreke van nadere Europese eisen ten aanzien van de wijze waarop het fosfaatgebruik wordt beperkt, kan daarbij in principe worden volstaan met een gebruiksnorm voor de totale gift van fosfaathoudende meststoffen en is er geen afzonderlijk plafond voor de fosfaattoevoer door het gebruik van dierlijke meststoffen nodig.

Het wetsvoorstel voorziet in de regeling van de fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen in artikel 5e, in samenhang met de artikelen 5a en 5b, aanhef en onderdeel c, van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel F). De gebruiksnorm geldend voor een specifiek bedrijf wordt berekend als geaggregeerd product van de gebruiksnorm per hectare per gewas en het op het betrokken bedrijf met de desbetreffende gewassen beteelde areaal. Evenals bij de stikstofgebruiksnormen het geval is, is het aldus berekende plafond een absoluut plafond per jaar per bedrijf, gekoppeld aan de landbouwgrond die als onderdeel van het bedrijf in gebruik is. Verrekening tussen jaren is niet mogelijk. Verwezen zij naar de subparagrafen 3.2.1 en 3.3.1 van de memorie van toelichting.

Voor de bepaling of het fosfaatgebruik in de vorm van meststoffen binnen het plafond is gebleven, wordt aangegrepen bij dezelfde elementen van de meststoffenbalans als bij stikstofgebruiksnorm voor meststoffen (zie subparagraaf 3.3, onder a, van de memorie van toelichting). Daarbij zijn in dit geval uiteraard alleen de fosfaathoudende meststoffen relevant. De volgende vergelijking geldt op jaarbasis: mestproductie + meststoffen-aanvoer – meststoffenafvoer +/- voorraadverschil meststoffen (kleiner of gelijk) gebruiksnorm bedrijf. Deze berekeningswijze is neergelegd in het voorgestelde artikel 5f, vierde lid, in samenhang met het eerste en tweede

lid, van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel F, wetsvoorstel). Op de wijze waarop de betrokken hoeveelheden worden vastgesteld en waarop aannemelijk kan worden gemaakt dat de gebruiksnorm niet is overschreden, wordt nader ingegaan in subparagraaf 3.6 van de memorie van toelichting. Anders dan bij de stikstofbalans, hoeft bij fosfaat geen onderscheid te worden gemaakt tussen werkzame en niet-werkzame fosfaat: de gebruikte hoeveelheid fosfaat wordt volledig meegeteld.

b. Hoogte fosfaatgebruiksnormen 2006–2008

Zoals is aangegeven in subparagraaf 2.4.2 van de memorie van toelichting, wordt een traject van aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen voorzien, gericht op een verdere daling van de fosfaatbemesting en het bereiken van evenwichtsbemesting in 2015. In 2015 moet de fosfaatgift gelijk zijn aan de fosfaatonttrekking door het gewas, vermeerderd met het onvermijdbaar fosfaatverlies naar het milieu. Is dat het geval, dan vindt geen verdere ophoping van fosfaat in de bodem meer plaats. Dat is van belang voor het bereiken van een goede ecologische toestand in natuurlijke wateren en van een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand in kunstmatige of sterk veranderde waterlichamen, overeenkomstig artikel 4 en bijlage V van de eerder aangehaalde Kaderrichtlijn Water.

De hoogte van de fosfaatgebruiksnormen voor de jaren 2006 tot en met 2008 is vastgelegd in het eerste en tweede lid van het voorgestelde artikel 5e. Bij de normstelling wordt, net als bij de huidige verliesnormen het geval is, uitsluitend onderscheid gemaakt tussen grasland en bouwland. Een verdergaande differentiatie al naar gelang het gewas is voorshands niet noodzakelijk. Ook fosfaatkunstmest valt onder de normen.

De fosfaatgebruiksnorm in 2006 is afgeleid van de fosfaatgift die gemiddeld genomen binnen de huidige fosfaatverliesnormen voor 2005 mogelijk is. Aangezien fosfaatkunstmest tot op heden buiten het systeem van regulerende mineralenheffingen van de Meststoffenwet is gebleven en de fosfaatverliesnorm uitsluitend zag op de gebruikte hoeveelheid fosfaat in de vorm van dierlijke meststoffen, is, in verband met de noodzakelijke gewenning in de akker- en tuinbouwsector en een meer evenwichtige ontwikkeling op de afzetmarkt voor dierlijke meststoffen, de fosfaatverliesnorm voor bouwland niet onmiddellijk, één-op-één omgezet in een norm voor de totale fosfaatgift. In de jaren 2006 en 2007 wordt voor bouwland binnen de fosfaatgebruiksnorm een plafond voor het gebruik van fosfaat in de vorm van dierlijke mest onderscheiden, vergelijkbaar met de gebruiksruimte voor dierlijke mest onder de fosfaatverliesnormen: 85 kilogram fosfaat per hectare per jaar. Daarbovenop wordt in eerste instantie evenwel nog enige ruimte geboden voor een extra fosfaatgift in de vorm van niet-dierlijke meststoffen, in het bijzonder fosfaatkunstmest. Deze ruimte wordt geleidelijk verminderd: in 2006 is deze ruimte 10 kilogram fosfaat en in 2007 5 kilogram fosfaat boven het plafond voor dierlijke meststoffen. In 2008 moet voor bouwland het totale fosfaatgebruik – in de vorm van dierlijke meststoffen en andere meststoffen – binnen de norm van 85 kilogram fosfaat per hectare per jaar blijven: het afzonderlijke plafond voor dierlijke meststoffen komt dan te vervallen. Uiteraard staat in 2006 en 2007 het afzonderlijke plafond voor dierlijke meststoffen er niet aan in de weg dat in de plaats van dierlijke mest fosfaatkunstmest wordt gebruikt: de fosfaatgebruiksnormen in die jaren kunnen ook geheel of grotendeels worden benut voor fosfaatkunstmest, ingeval een bedrijf geen of weinig dierlijke meststoffen gebruikt.

Mede in het licht van de eisen die de Europese Commissie stelt aan de derogatie op het punt van de stikstofgebruiksnorm voor dierlijke meststoffen voor grasland, wordt voor grasland geen extra ruimte geboden voor gebruik van fosfaatkunstmest bovenop de fosfaatgift in de vorm van

dierlijke meststoffen die binnen de fosfaatverliesnorm van 2005 mogelijk is. Deze fosfaatgift komt overeen met 110 kilogram fosfaat per hectare per jaar.

Voor het totale fosfaatgebruik betekent de normstelling voor 2006 – óók met de extra ruimte die bij bouwland nog voor fosfaatkunstmest wordt geboden – een forse aanscherping ten opzichte van de gemiddelde fosfaatgift in de vorm van dierlijke meststoffen en fosfaatkunstmest die op een gemiddeld bedrijf in 2005 kan plaatsvinden binnen de geldende fosfaatverliesnorm van het stelsel van regulerende mineralenheffingen. De inschatting is dat die fosfaatgift gemiddeld 130 kilogram fosfaat per hectare grasland en 115 kilogram fosfaat per hectare bouwland zal zijn. De bemesting zal in 2006 derhalve met 20 kilogram fosfaat per hectare moeten worden teruggebracht. Uit het ex ante-deel van het eerdergenoemde evaluatierapport van het MNP-RIVM op het punt van de effecten van de normstelling blijkt evenwel nog een sterke reductie van het gebruik van fosfaatkunstmest mogelijk te zijn. In 2007 en 2008 is sprake van een relatief beperkte aanscherping van 5 kilogram per hectare per jaar, die zonder al te grote inspanningen zal kunnen worden gerealiseerd.

Het thans in het wetsvoorstel opgenomen traject voor de fosfaatsnormen tot en met 2008 is naar de huidige inzichten een goede eerste stap ter realisatie van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water. 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. Ter illustratie: in 1990 waren in het toenmalige Besluit gebruik dierlijke meststoffen gebruiksnormen neergelegd van 350 kilogram fosfaat per hectare maïsland en van 250 kilogram fosfaat per hectare grasland, die impliciet een fosfaatoverschot van 150 tot 300 kilogram fosfaat per hectare per jaar toelieten. Met de thans voorgestelde fosfaatgebruiksnormen tot en met 2008 wordt de fosfaatophoping in de bodem de komende jaren aanzienlijk afgevlakt. In 2008 is het veronderstelde fosfaatoverschot slechts circa 10 kilogram per hectare grasland en circa 25 kilogram per hectare bouwland. Na 2009 worden de normen 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.

c. Fosfaatgebruiksnormen na 2008

In de meergenoemde brief van 19 mei 2004 is voor de periode na 2008 een indicatief normentraject tot en met 2015 opgenomen, gericht op evenwichtsbemesting in 2015, waarbij rekening is gehouden met de mogelijkheden om de bedrijfsvoering aan te passen en met de sociaal-economische consequenties voor de sector. Dat traject ziet er als volgt uit.

Jaar	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Grasland	95	95	95	95	95	95	90
Bouwland	80	75	70	70	65	65	60

Het traject is gebaseerd op de best beschikbare kennis van heden met betrekking tot de gemiddelde fosfaatonttrekking door gras en door gewassen op bouwland en met betrekking tot de fosfaatbelasting van de bodem en van het oppervlaktewater. De inzichten daarover kunnen in de loop der tijd wijzigen, mede door ontwikkelingen in rassen en bedrijfsmanagement. Naarmate de normen scherper worden, worden ook verschillen tussen gewassen onderling steeds belangrijker en kan behoefte bestaan aan een nadere differentiatie in die normstelling. Bij de in 2007 te houden volgende evaluatie van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel U; zie paragraaf 6, onder b, van de memorie van toelichting), zal het normentraject na 2008 daarom opnieuw tegen het licht worden gehouden.

Tegen deze achtergrond is ervan afgezien om de normen na 2008 al in de wet op te nemen. Op basis van de in 2007 te houden evaluatie van de Meststoffenwet zal over dat normentraject nadere besluitvorming plaatsvinden. De vaststelling van de betrokken normen zal ingevolge het derde lid van het voorgestelde artikel 5e van de Meststoffenwet vervolgens bij algemene maatregel van bestuur kunnen geschieden. Daarbij is in verband met het aanpassingsvermogen van landbouwbedrijven de clausulering opgenomen dat de normen met ten hoogste 5 kilogram fosfaat per hectare kunnen worden aangescherpt ten opzichte van het voorgaande jaar. Tevens is vastgelegd dat het normentraject na 2008 moet zijn gericht op de realisatie van evenwichtsbemesting in 2015.

d. Bijzondere voorzieningen

Een bijzonder element binnen het systeem van de fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen is, dat aan bedrijven de mogelijkheid zal worden geboden om volgens een nader te bepalen protocol, met behulp van bodemanalyses aan te tonen dat bepaalde gronden fosfaatfixerend of fosfaatarm zijn en dus behoefte hebben aan een extra fosfaatgift bij wijze van «reparatiebemesting». Op basis daarvan zal gedurende een nader te bepalen periode een nader te bepalen ruimere fosfaatgebruiksnorm mogen worden toegepast, tot een niveau waarbij verzekerd is dat geen verontreiniging van het milieu plaatsvindt. De norm zal alleen extra ruimte bieden voor het gebruik van fosfaatkunstmest. De betrokken voorziening zal op generieke wijze worden ingevuld, bij een ministeriële regeling die wordt vastgesteld krachtens het vijfde lid van het voorgestelde artikel 5e van de Meststoffenwet.

De uitzondering voor bedrijven met fosfaatfixerende of fosfaatarme gronden geldt alleen voor fosfaat. Gebruikmaking ervan mag niet leiden tot overschrijding van de gebruiksnorm voor dierlijke mest of van de op de stikstofbalans gebaseerde stikstofgebruiksnorm voor meststoffen.

Omgekeerd is voor fosfaatverzadigde gronden voorzien in de mogelijkheid van een verscherpte normstelling. Deze kan worden doorgevoerd bij algemene maatregel van bestuur, waarbij rekening kan worden gehouden met allerlei bodem- en regiospecifieke omstandigheden, de toegepaste

landbouwpraktijk en het geteelde gewas (artikel 5e, vijfde lid). Anders dan bij de tijdelijke verruiming van de normstelling voor bedrijven die behoefte hebben reparatiebemesting, is hier gekozen voor delegatie naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Het gaat immers om een ingrijpende, voor de betrokken landbouwbedrijven bezwarende voorziening, met een meer structureel karakter. Tegen die achtergrond is besluitvorming op het niveau van de regering en advisering door de Raad van State gewenst.

Voor de kortere termijn bestaat er overigens geen voornemen om de maatregel in te vullen voor een generieke aanpak van het fosfaat-verzadigde landbouwareaal. Bezien zal worden of invulling van de maatregel gewenst is voor gebieden met waterafhankelijke, kwetsbare natuur. De evaluatie van de Meststoffenwet heeft duidelijk gemaakt dat daaraan voorafgaand eerst nader onderzoek nodig is, om de gronden waar daadwerkelijk een verhoogde fosfaatuitspoeling optreedt te kunnen aanwijzen.

e. Overige aspecten

Zoals in subparagraaf 3.1 en in de paragrafen 3.2.1 en 3.3.1 van de memorie van toelichting is aangegeven, dient aan elk van de drie gebruiksnormen afzonderlijk te worden voldaan, wil het verbod van het voorgestelde artikel 5a van de Meststoffenwet worden opgeheven. Is aan één van de normen niet voldaan, dan is sprake van overtreding van artikel 5a en kan een bestuurlijke boete of een strafrechtelijke sanctie voor de zwaarste categorie economische delicten volgen.

De niet-naleving van de voorwaarden en beperkingen als verbonden aan de regeling voor fosfaatarme en fosfaatfixerende gronden is afzonderlijk bestuurlijk beboetbaar en strafbaar gesteld, zodat daarvoor een lichter sanctieregime kan worden toegepast dan bij overtreding van artikel 5a. Dat is met name relevant voor de voorwaarden en beperkingen waarvan de niet-naleving los staat van overbemesting en niet onmiddellijk nadelige milieugevolgen heeft. Te denken valt aan bepaalde administratieve verplichtingen (artikelen I, onderdeel V, en V).

De achtergrond bij en de invulling van het sanctioneringssysteem worden behandeld in de paragrafen 2.3, 2.5 en 6 van de memorie van toelichting.

3.5 Grondloze veehouderijbedrijven

Volledig grondloze veehouderijbedrijven vallen buiten de reikwijdte van de in de voorgaande paragrafen besproken gebruiksnormen, die immers zien op de hoeveelheid meststoffen die op een bedrijf op of in de bodem kunnen worden gebracht. Wegens het ontbreken van landbouwgrond kunnen de betrokken bedrijven niet anders dan de op het bedrijf geproduceerde dierlijke meststoffen in opslag nemen of weer afvoeren. Bezien is of het noodzakelijk is ter zake van de verantwoorde afvoer van het dierlijke mestoverschot op bedrijfsniveau een zelfstandige, via bestuurlijke boetes of strafrecht te handhaven norm te stellen. Het antwoord op die vraag is bevestigend. Het gaat om één van door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in zijn brief aan de Tweede Kamer van 12 november 2004 – naar aanleiding van vragen van het lid Waalkens (PvdA) – genoemde maatregelen, die moeten bijdragen aan een versterking van de sturing op een verantwoorde mestafzet in de keten van producent tot eindgebruiker (Kamerstukken II 2004/05, 29 613, nr. 4). Ter toelichting van de introductie van een afzonderlijke norm inzake een verantwoorde mestafzet moge het volgende dienen.

Er zijn momenteel weinig veehouderijbedrijven die niet beschikken over eigen landbouwgrond en die dus geheel buiten het toepassingsbereik van de gebruiksnormen zouden vallen. In totaal gaat het om circa 1500 veehouderijbedrijven. Ongeveer 20% van de varkens- en pluimveehouderijen heeft minder dan 1 hectare grond. Bij bedrijven met een dergelijke geringe oppervlakte grond bestaat het risico dat deze grond in toekomst

wordt afgestoten ter vermijding van de verplichtingen die gepaard gaan met het gebruiksnormenstelsel. Voor de bedrijfsvoering van de betrokken bedrijven heeft dit beperkte landbouwareaal namelijk geen betekenis. Het genoemde aantal van 1500 bedrijven wordt dan aanzienlijk groter.

Er is alle reden om in het nieuwe systeem van gebruiksnormen ook de grondloze bedrijven via stevige sturingsinstrumenten aan te spreken op de verantwoorde afzet van hun mestoverschot. Het betreft over het algemeen grootschalige, gespecialiseerde bedrijven, waarbij zich een verhoogd risico voor het milieu voordoet. Juist door het ontbreken van afzetmogelijkheden op eigen grond zijn deze bedrijven gedwongen grote hoeveelheden overschotmest, vaak over langere afstand en tegen hoge kosten af te voeren. Bij de betrokken bedrijven betekende blijkens gegevens van het Landbouw Economisch Instituut (LEI, 2003 Bedrijven Informatie Net) de mestafzet in 2001 een gemiddelde kostenpost variërend van € 14 900 (vleesvarkensbedrijf) tot € 25 000 (gesloten varkensbedrijf) per bedrijf. Het aandeel van de mestafzetkosten in de productiekosten varieerde in dat jaar van 2,7% (vleeskuikenbedrijf) tot 5,7% (vleesvarkensbedrijf). De mestafzetkosten zullen naar verwachting de komende jaren ten opzichte van 2001 toenemen (zie paragraaf 8.1 van de memorie van toelichting).

Zeker in een periode dat de economische bedrijfsresultaten niet goed zijn, is de verleiding groot om door het plegen van onregelmatigheden kosten te besparen en de mest op korte afstand te «dumpen». In de administratieve verantwoording wordt daartoe dan bijvoorbeeld een eindgebruiker op langere afstand opgegeven die nog voldoende plaatsingsruimte heeft, maar die de mest niet ontvangt. Het transport naar die afnemer wordt in de administratie gefingeerd. Een andere voorbeeld is dat wordt gefingeerd dat de mestproductie of de uit opslag komende hoeveelheid mest minder groot is dan in werkelijkheid het geval is, om vervolgens deze mest geheel buiten de boeken om van het bedrijf af te voeren. Het gaat om twee zich in de huidige praktijk voordoende verschijningsvormen van het fenomeen «zwarte mest», waarvoor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bij brief aan de Tweede Kamer van 19 maart 2004 een geïntensiveerde handhavingsaanpak heeft aangekondigd (Kamerstukken II 2003/04, 28 971 en 29 001, nr. 16).

De situatie van grondloze bedrijven is zeer vergelijkbaar met die van de zogenoemde mestintermediairs, te weten ondernemingen die zich bezig houden met transport, opslag of verwerking van dierlijke meststoffen. Deze ondernemingen hebben eveneens grote hoeveelheden dierlijke mest onder zich, waarvan zij zich op zo goedkoop mogelijke wijze zullen willen ontdoen. De grondloze landbouwbedrijven en de intermediaire ondernemingen vragen op het punt van de verantwoorde mestafzet dan ook een vergelijkbare benadering en normstelling in de regelgeving. Op de eisen die worden gesteld aan intermediairs zal in paragraaf 4 van de memorie van toelichting nader worden ingegaan.

Zoals in het verleden bij de verschillende (ex ante-) evaluaties van de mestwetgeving is gebleken en bij de handhavingstoets van het onderhavige wetsvoorstel is bevestigd (zie paragraaf 10.2 van de memorie van toelichting), is het voor de sturingskracht essentieel dat ter zake van de afvoer van elke vracht dierlijke mest administratief verantwoording wordt afgelegd, zodat de meststroom in de gehele keten van producent tot eindgebruiker kan worden gevolgd. Daarom dient – ook in het nieuwe stelsel van gebruiksnormen – onder andere een systeem van vervoersbewijzen te blijven bestaan, vergelijkbaar met het thans op grond van het Besluit administratieve verplichtingen Meststoffenwet geldende systeem. Hierop wordt in subparagraaf 3.6 van de memorie van toelichting nader ingegaan.

Hoewel van groot belang, is een systeem van vervoersbewijzen alléén voor de betrokken grondloze bedrijven en intermediairs evenwel onvoldoende, en wel om de volgende redenen.

Overtreding van de regels over de administratieve verantwoording van mestafvoer kan leiden tot oplegging van een bestuurlijke boete en is strafbaar gesteld als economisch delict in artikel 1a, onder 3°, van de Wet op de economische delicten (artikel I, onderdeel V, t.a.v. de artikelen 72, eerste lid, onderdeel a, en 74, eerste lid, en artikel V, onder 2, wetsvoorstel). Het gaat daarbij evenwel om een veel lichtere categorie sancties dan aan de orde is bij overtreding van de gebruiksnormen. De normstelling ziet bovendien primair op de administratieve verantwoording van de hoeveelheid fosfaat en stikstof in een specifieke vracht mest. Als het vermoeden bestaat dat grote hoeveelheden mest buiten de boekhouding om zijn afgevoerd, maar dit vermoeden niet herleidbaar is tot specifieke vrachten mest die niet verantwoord zijn, is het moeilijk de bewijsvoering van de overtreding van de norm rond te krijgen. Lukt het wel om de relatie met specifieke vrachten mest te leggen, dan zal de sanctionering over het algemeen niet in verhouding staan tot de omvang van de hoeveelheid mest die is «gedumpt» en het economische gewin – in de vorm van bespaarde afzetkosten – dat daarmee is behaald.

Mocht op basis van onderzoek in het kader van het toezicht op de naleving van het voorgestelde artikel 5a of bij de opsporing van strafbare feiten blijken op welk ander bedrijf overbemesting heeft plaatsgevonden, dan zal wellicht de betrokken bedrijfsvoerder van dat andere bedrijf daarop kunnen worden aangesproken wegens overtreding van de gebruiksnorm en, ingeval van medeplichtigheid, ook de leverancier van de mest. In veel gevallen zal het echter moeilijk zijn via die weg tot sanctionering van het grondloze bedrijf of een tussenschakel in de transportketen te komen.

Om een adequate verantwoording in de hele keten te verzekeren, is het noodzakelijk dat elke schakel in die keten via de normstelling zelfstandig en op gelijkwaardige wijze kan worden aangesproken op niet-verantwoorde mestafzet, ook grondloze bedrijven en intermediairs. Elke schakel moet een gelijkwaardig belang hebben bij een juiste verantwoording van de mestafzet. Daarbij kan een zekere versterkende werking uitgaan van het feit dat in de keten de belangen vaak tegengesteld zijn: heeft de leverancier van mest belang bij het aantonen van een zo groot mogelijke afvoer van fosfaat en stikstof, de afnemer heeft belang bij een zo laag mogelijke verantwoording van de aangevoerde hoeveelheden fosfaat en stikstof. In de praktijk werkt dit tegengestelde belang niet altijd optimaal (vgl. rapport EC LNV «Vereenvoudiging MINAS, verkenning van opties» 2003/184), maar dat maakt het belang van een stevige ketensturing niet minder groot. Dat is destijds ook de reden geweest om elk van de schakels in de keten in de regulerend heffingen van hoofdstuk IV van de Meststoffenwet te betrekken, ook grondloze bedrijven en intermediaire ondernemingen (vgl. Kamerstukken II 1995/96, 24 782, nr. 3, blz. 18, 19 en 25).

Tegen deze achtergrond wordt in het voorgestelde artikel 5h van de Meststoffenwet een zowel tot landbouwbedrijven als tot intermediairs gericht gebod opgenomen (artikel I, onderdeel H). Ingevolge dit gebod moeten deze bedrijven en ondernemingen te allen tijde – ook gedurende het kalenderjaar – kunnen verantwoorden aan wie de op het bedrijf geproduceerde hoeveelheden en de op het bedrijf of de onderneming aangevoerde dierlijke meststoffen zijn afgezet, voor zover deze niet op het eigen bedrijf of in het kader van de eigen onderneming zijn gebruikt of in opslag zijn genomen (eerste en vierde lid). Op basis van artikel 5h kan ook gedurende het kalenderjaar worden opgetreden tegen niet-verantwoorde mestafzet. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de op 9 juni 2004 door het

lid Waalkens ingediende motie (Kamerstukken II 2003/04, 28 385, nr. 30), die door de regering werd gekwalificeerd als een ondersteuning van het beleid (Handelingen II 2003/04, blz. 5317).

Intermediairs behoeven ingevolge het tweede lid van artikel 5h uitsluitend aan de hand van de hoeveelheid fosfaat in de dierlijke meststoffen verantwoording over de afzet van de door hen aangevoerde meststoffen af te leggen. Producenten moeten daarnaast, ingevolge het derde lid, ook de afzet van de geproduceerde hoeveelheid stikstof in de vorm dierlijke meststoffen verantwoorden. Hoewel voor het systeem van gebruiksnormen zowel fosfaat als stikstof van belang is, wordt de hoeveelheid stikstof dus niet in elke schakel van de keten gevolgd. Op dit punt wordt de bestaande lijn van het stelsel van regulerende mineralenheffingen doorgetrokken. Ook in dat stelsel worden intermediairs alleen afgerekend over de hoeveelheid fosfaat. Voor de verantwoording van meststromen door intermediairs – die zelf niet te maken hebben met de stikstofgebruiksnorm – lijkt dat vooralsnog te volstaan.

Overtreding van het in artikel 5h gestelde gebod kan leiden tot oplegging van een bestuurlijke boete volgens dezelfde tarieven per kilogram fosfaat, onderscheidenlijk stikstof als overtreding van de gebruiksnorm bij bedrijven met landbouwgrond. Overtreding is bovendien – evenals overtreding van artikel 5a – strafbaar gesteld op grond van artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten (artikel I, onderdeel V, met betrekking tot artikel 72, eerste lid, onderdeel a, van de Meststoffenwet en artikel V; zie verder paragraaf 6 van de memorie van toelichting).

Artikel 5h ziet overigens ook op veehouders met landbouwgrond. Heeft een producent landbouwgrond, dan betekent overtreding van artikel 5h vaak ook een overtreding van artikel 5a, wegens overschrijding van de gebruiksnormen. Een verschil kan onder meer zijn gelegen in het feit dat onder de gebruiksnormen voor meststoffen ook het gebruik van andere meststoffen dan dierlijke meststoffen valt en in het feit dat wel aannemelijk kan worden gemaakt dat dierlijke meststoffen zijn afgevoerd en dat deze niet hebben bijgedragen aan overbemesting op het eigen bedrijf, maar niet vast is komen te staan naar welke afnemer de meststoffen zijn afgevoerd. Bovendien geldt de verantwoordingsplicht op basis van artikel 5h op elk moment in het jaar, terwijl de gebruiksnormen op jaarbasis gelden. In het voorgestelde artikel 80, tweede lid, van de Meststoffenwet is wegens de mogelijke samenloop een voorziening getroffen om dubbele bestraffing door bestuurlijke boetes te voorkomen (artikel I, onderdeel V).

3.6 Hoeveelheidbepaling en administratieve verantwoording

3.6.1. Wettelijke basis, relevante hoeveelheden en aandachtsgroepen

Voor de vaststelling of de voorgestelde artikelen 5a, in samenhang met artikel 5b, en 5h, inzake de gebruiksnormen en de verantwoorde afzet van mestoverschotten, door een landbouwbedrijf zijn nageleefd, zijn de volgende in kilogrammen stikstof en fosfaat uitgedrukte hoeveelheden van belang:

- a. de op het eigen bedrijf geproduceerde hoeveelheid dierlijke meststoffen;
- b. de op het bedrijf aangevoerde en van het bedrijf afgevoerde hoeveelheden dierlijke meststoffen;
- c. de op het bedrijf aangevoerde en van het bedrijf weer afgevoerde andere meststoffen dan dierlijke meststoffen;
- d. het voorraadsaldo van meststoffen.

Verder is, voor de bepaling van de hoogte van de gebruiksnorm zelf, de oppervlakte van de verschillende, daarvoor relevante gewassen van belang.

Ten aanzien van de gebruiksnormen zijn de hoeveelheden meststoffen die in aanmerking moeten worden genomen vastgelegd in de voorgestelde artikelen 5c tot en met 5e, in samenhang met artikel 5f, en ten aanzien van de verantwoorde afzet van het dierlijke mestoverschot in de formulering van het voorgestelde artikel 5h zèlf.

Zoals uit de betrokken artikelen blijkt en in de subparagrafen 3.1 tot en met 3.4 is toegelicht, gaat het bij de gebruiksnormen steeds om hoeveelheden op jaarbasis. Bij artikel 5h is het daarnaast ook mogelijk om gedurende het jaar vaststellingen te doen; daartoe zullen de te stellen regels over de hoeveelheidbepaling derhalve een specifieke voorziening op basis van tijdsevenredigheid moeten treffen. Het navolgende deel van de toelichting zal zich beperken tot de hoofdlijnen van de voorgenomen invulling van de regels over de hoeveelheidbepaling op jaarbasis.

De regels met betrekking tot de hoeveelheidbepaling, waaronder de oppervlaktebepaling, en met betrekking tot de administratieve verantwoording zullen worden gesteld bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur, gebaseerd op het voorgestelde nieuwe hoofdstuk VA (artikel I, onderdeel M). Daarbij zullen de belangrijkste uitgangspunten in de algemene maatregel van bestuur worden neergelegd. De nadere uitwerking, betreffende de details met betrekking tot de administratieve verantwoording, regels over bemonstering en analyse, eventuele erkenningsvoorwaarden en de vaststelling van forfaitaire waarden, zal bij ministeriële regeling geschieden. Op de betekenis van de betrokken regels voor het bewijs van overtreding van de gebruiksnormen wordt nader ingegaan in paragraaf 7 van de memorie van toelichting.

Om milieurisico's door overbesteding te beperken is het van belang dat de betrokken hoeveelheden zo nauwkeurig mogelijk worden vastgesteld. Daartoe noopt ook de uit artikel 1 van de Nitraatrichtlijn en artikel 4 van de Kaderrichtlijn Water voortvloeiende verplichting om verontreiniging van het water door - onder meer - nitraat en fosfaat te beperken en verdere verontreiniging te voorkomen.

Zowel voor de hoeveelheidbepaling als de administratieve verantwoording ligt het bij de uitwerking van de op het nieuwe hoofdstuk VA gebaseerde regelgeving in de rede om, zoals aangekondigd in paragraaf 2.5, een risicobenadering te hanteren. De precieze modaliteiten van deze risicobenadering vergen nog uitwerking in het kader van de formulering van het handhavingsbeleid (zie paragraaf 10.2 van de memorie van toelichting).

In het bijzonder wordt evenwel gedacht aan een benadering waarbij overschotbedrijven, die dierlijke mest moeten afvoeren om te voldoen aan de gebruiksnormen, zich intensiever en, op het punt van de hoeveelheidbepaling, nauwkeuriger zullen moeten verantwoorden dan grondgebonden bedrijven, die de dierlijke meststoffen binnen de milieuvoorwaarden op hun eigen land kunnen aanwenden. Ook het toezicht op de naleving bij de overschotbedrijven zal intensiever zijn; daarop wordt nader ingegaan in subparagraaf 10.2 van de memorie van toelichting. De rechtvaardiging voor dit onderscheid wordt gevonden in het feit dat bedrijven die dierlijke mest moeten afvoeren, daarvoor veelal aanmerkelijke kosten moeten maken. Deze mestafzetkosten geven een zekere fraudedruk, die groter wordt naarmate het dierlijke mestoverschot op bedrijfsniveau groter is en naarmate de mest over grotere afstand moet worden getransporteerd. Bovendien doen de gevolgen van onnauwkeurigheden bij de hoeveelheidbepaling zich in absolute zin sterker voelen naarmate er meer mest op een bedrijf omgaat.

Denkbaar is evenwel dat overschotbedrijven die de afvoer van dierlijke meststoffen op structurele wijze hebben geborgd, bijvoorbeeld door mestverwerking of -verbranding, voor de mate van toezicht en verantwoording zullen kunnen worden gelijkgesteld met grondgebonden bedrijven. Bij het

eerder aangehaalde algemeen overleg van 9 juni 2004 heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangegeven open te staan voor initiatieven van het bedrijfsleven op dit punt. Om een toetsingskader te ontwerpen en concrete initiatieven aan de hand daarvan te toetsen is inmiddels een commissie van deskundigen onder leiding van de heer dr. R. W. Welschen ingesteld.

Andere bijzondere aandachtsgroepen dan overschotbedrijven, waarmee bij de uitwerking van de betrokken regelgeving en het handhavingbeleid rekening zal worden gehouden, zijn bedrijven op zand- en lössgronden, die voor verschillende gewassen te maken krijgen met aangescherpte normen en daarmee met een suboptimale bemesting, en bedrijven die op basis van de derogatie een hogere gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen mogen hanteren, maar daartoe wel aan nadere voorwaarden moeten voldoen. Suboptimale bemesting van teelten op de zand- en lössgronden zal bij de voorgestane normen in 2006 nog slechts in beperkte mate aan de orde zijn, maar in de jaren daarna geleidelijk toenemen. De intermediaire ondernemingen vormen een specifieke aandachtsgroep, waarop nader in paragraaf 4 van de memorie van toelichting wordt ingegaan.

3.6.2 Hoeveelheidbepaling

Tegen de algemene achtergrond die is geschetst in de voorgaande subparagraaf, wordt in het navolgende op hoofdlijnen ingegaan op de voorgenomen invulling van de lagere regelgeving inzake de hoeveelheidbepaling. De daarvoor relevante wettelijke basis wordt gevonden in de artikelen 59a en 59b van het voorgestelde nieuwe hoofdstuk VA, zijn (artikel I, onderdeel M).

In het navolgende gaat het uitsluitend om de hoeveelheidbepaling voor de vaststelling van de naleving van de gebruiksnormen en van de verplichting tot verantwoorde afzet van de overschotmest. Op de berekeningsmethode van de mestproductie die binnen de productierechten voor varkens en pluimvee mag plaatsvinden, zal nader worden ingegaan in de memorie van toelichting bij het separate wetsvoorstel, dat strekt tot vereenvoudiging van het systeem van productierechten (zie paragraaf 1 van de onderhavige memorie van toelichting). Zoals is aangegeven in de meergenoemde brief van 19 mei 2004, blijft voor de productierechten de forfaitaire berekeningswijze gelden, zoals die thans is neergelegd in hoofdstuk V van de Meststoffenwet en in de Wet herstructurering varkenshouderij.

a. Geproduceerde hoeveelheid dierlijke meststoffen

Bij graasdieren, zoals koeien, schapen en geiten, is het – vanwege de weidegang – moeilijk om de jaarproductie anders dan op forfaitaire wijze vast te stellen. Dit hangt onder meer samen met het feit dat de mest niet kan worden opgevangen om te worden gewogen, bemonsterd en geanalyseerd. Evenmin kan de voeropname door het vee nauwkeurig worden vastgesteld, als gevolg van het grote aandeel ruwvoer in het totale rantsoen.

De gebruikelijke wijze van een forfaitaire bepaling van de jaarproductie geschiedt op basis van enerzijds het gemiddeld in het kalenderjaar gehouden aantal dieren van de onderscheiden diersoorten en diercategorieën daarbinnen, en anderzijds een forfait overeenkomend met de gemiddelde stikstof- of fosfaatproductie van een dier van de desbetreffende diercategorie. Deze wijze van hoeveelheidbepaling kan bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur worden geregeld, ingevolge het tweede lid, aanhef en onderdeel a, van artikel 59a. De methodiek komt overeen met de wijze waarop de productie wordt bepaald in het huidige forfaitaire spoor van het stelsel van regulerende mineralenheffingen (hoofdstuk IV, titel 1, van de Meststoffenwet). De krachtens de algemene maatregel van

bestuur vast te stellen forfaits zullen, op basis van de meest recente wetenschappelijke inzichten, met een zekere regelmaat worden geactualiseerd.

De excretieforfaits voor de graasdieren zullen zowel voor stikstof als voor fosfaat iets onder het gemiddelde worden vastgesteld, namelijk op 95% van die waarde, zodanig dat ook recht wordt gedaan aan onzekerheden die onvermijdelijk optreden bij het bepalen van de gemiddelde waarde. Dat neemt niet weg dat, zoals is aangegeven in de eerder aangehaalde brief van 19 mei 2004, bij melkkoeien met name voor stikstof een hogere excretiewaarde zal komen te gelden dan thans het geval is. De hogere waarde houdt vooral verband met de toename van de melkgift per melkkoe en actuelere inzichten in het eiwitgehalte van diervoeder. Volgens de meest recente gegevens is de 95%-waarde 114,6 kilogram stikstof per melkkoe per jaar, bij een melkproductie van 7500 kilogram per jaar, waar de thans in de wetgeving gehanteerde 95%-waarde 104,1 kilogram stikstof bedraagt. Overigens leidt de actualisatie van forfaits bij vrouwelijk jongvee tot lagere waarden, namelijk 32,8 kilogram stikstof per dier per jaar voor jongvee jonger dan 1 jaar (dat is momenteel: 36,1 kilogram) en 70,2 kilogram stikstof voor ouder vrouwelijk jongvee (momenteel: 73,8 kilogram).

In de vast te stellen uitvoeringsregelgeving zal voor melkvee een nadere verfijning worden aangebracht, door de excretieforfaits te differentiëren al naar gelang de melkproductie per koe en het ureumgehalte van de melk. Met name voor intensievere melkveebedrijven kan dat van belang zijn. Het voorgestelde artikel 59a, tweede lid, onderdelen b, c en d, van de Meststoffenwet biedt voor een dergelijke bepalingswijze van de excretie de basis.

De verwachting is dat een groot deel van de bedrijven met graasdieren goed uit de voeten zal kunnen met de beschreven forfaitaire wijze van bepaling van de mestproductie. Dit afgezien van het feit dat intensievere melkveebedrijven door de stijging van de excretiewaarden extra mest zullen moeten afvoeren; dat staat immers los van de forfaitaire methodiek als zodanig. De forfaits bieden voldoende houvast om op voorhand te kunnen bepalen hoeveel dierlijke meststoffen zullen moeten worden afgevoerd om te voldoen aan de gebruiksnormen.

Bij de zogenoemde «hokdieren», te weten gewoonlijk op stal of in hokken gehouden dieren met een klein aandeel ruwvoer in het rantsoen, zoals varkens, kippen en kalkoenen, is een forfaitaire benadering minder aangegeven. De betrokken veehouderijen zijn over het algemeen intensief van karakter en op de bedrijven gaan grote hoeveelheden dierlijke mest om. De individuele afwijkingen van de excretiewaarden ten opzichte van de excretie die gemiddeld in de sector wordt gerealiseerd zijn groot, zelfs bij een verfijning van de forfaits al naar gelang het bedrijfssysteem en het gebruikte veevoer en dergelijke.

Het risico van locale overbemesting is groot als bij de betrokken bedrijven een forfaitaire benadering zou worden gevolgd. En ook op landelijk niveau zou grootschalige overbemesting plaatsvinden: er vindt namelijk geen uitmiddeling plaats. Forfaitaire normen leveren een systematische fout op: bij eenzelfde bedrijf zal de afwijking van de werkelijke waarde ten opzichte van de forfaitaire waarde, bij ongewijzigde bedrijfsvoering, hetzij steeds tot een te laag berekende excretie hetzij steeds tot een te hoog berekende excretie leiden. Bedrijven die aan de voor hen gunstige kant van het forfait zitten en dus in werkelijkheid meer stikstof en fosfaat produceren, zullen gebruik maken van de mogelijkheid om de productie op forfaitaire wijze te berekenen.

Als gevolg daarvan zullen zij minder mest hoeven af te voeren en meer op het eigen bedrijf kunnen gebruiken dan de werkelijke hoeveelheid stikstof en fosfaat die binnen de gebruiksnorm zou kunnen worden aangewend. Bedrijven die aan de voor hen ongunstige kant van het forfait zitten en

dus in werkelijkheid minder stikstof en fosfaat produceren, zullen met aanvullende gegevens komen om dit aan te tonen en aldus aannemelijk te maken dat zij binnen de gebruiksnorm zijn gebleven (vgl. paragraaf 7 van de memorie van toelichting). Daardoor kunnen deze bedrijven de gebruiksnorm maximaal benutten. Gemiddeld genomen wordt daardoor op regionaal en landelijk niveau de mestproductie en daarmee het werkelijke mestgebruik te laag berekend, met alle nadelige gevolgen van dien voor het milieu. Dat is uiteraard ongewenst.

Tegen deze achtergrond is het voornemen om in de uitvoeringsregelgeving voor de op stal gehouden dieren een zogenoemde stalbalans voor te schrijven: het verschil tussen enerzijds de hoeveelheid stikstof en fosfaat die in de vorm van veevoer en dieren in een bepaald jaar in een stal is aangevoerd, en anderzijds de hoeveelheid stikstof en fosfaat die in dat jaar in de vorm van dieren en dierlijke producten uit de stal is afgevoerd alsmede de gasvormige verliezen uit stal en opslag, komt overeen met de totale stikstof- en fosfaatproductie, die in dat jaar in de stal heeft plaatsgevonden. Die methode biedt een veel nauwkeuriger benadering, dan een benadering op basis van excretieforfaits. Voor intensieve bedrijven die thans deelnemen aan het verfijnde spoor van het stelsel van regulerende mineralenheffingen (hoofdstuk IV, titel 2, van de Meststoffenwet) zal de methodiek van de stalbalans bovendien goed aansluiten bij de huidige bedrijfs- en administratievoering.

De met de methode van de stalbalans gepaard gaande specifieke lasten voor de overheid en het bedrijfsleven, met name samenhangende met het veevoeroverzicht te verstreken door de veevoerleverancier, zijn niet groter dan de lasten die de betrokken bedrijven daarvoor thans al maken in het kader van de verfijnde mineralenheffingen, geregeld in hoofdstuk IV, titel 2, van de Meststoffenwet. De lasten zijn bovendien alleszins aanvaardbaar in het licht van het grote milieurisico van het alternatief van een forfaitair spoor. Het voorschrijven van deze methode past bij de in de inleiding van deze subparagraaf genoemde risicobenadering, waarbij overschotbedrijven – zijnde veelal bedrijven met voornamelijk hokdieren – zich intensiever moeten verantwoorden en intensiever worden gecontroleerd dan extensieve, grondgebonden bedrijven.

Voor het voorschrijven en uitwerken van de methodiek bij en krachtens de op te stellen algemene maatregel van bestuur, biedt het tweede lid, onderdeel b, van het voorgestelde artikel 59a van de Meststoffenwet de basis.

Bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving moet nog nader worden gezien hoe wordt omgegaan met bedrijven die zowel graasdieren als enkele hokdieren hebben en met de situatie waarbij graasdieren, zoals rundvee, vooral op stal worden gehouden.

Voor zover bij de bepaling van de mestproductie gegevens van derden relevant zijn, bijvoorbeeld over de samenstelling en hoeveelheid van het door een veevoerleverancier geleverde mengvoer of de samenstelling en hoeveelheid van de aan de melkfabriek geleverde melk, kunnen ten aanzien van deze derden regels worden gesteld over de administratieve verantwoording ter zake. Het voorgestelde artikel 59c biedt daarvoor een basis.

Denkbaar is ook dat het doen van vaststellingen ter zake van de betrokken hoeveelheden en samenstelling ingevolge het voorgestelde artikel 59b zal worden verbonden aan de voorwaarde van een erkenning door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, of van een product-schap. Voor bijvoorbeeld het veevoer, onderdeel van de stalbalans, wordt gedacht aan soortgelijke regels als thans zijn gesteld in de Regeling diervoeders Meststoffenwet en Verordening PDV diervoeders 2003 van het Productschap Diervoeder dat daaraan uitvoering geeft. Het bestaande artikel 61a van de Meststoffenwet biedt een basis voor het vorderen van medebewind.

b. Aan- en afgevoerde hoeveelheden dierlijke meststoffen

In theorie is het denkbaar dat de aan- en afvoer van dierlijke meststoffen wordt bepaald op basis van forfaitaire gehalten per 1000 kilogram mest, gedifferentieerd naar mestvorm, diercategorie en het bedrijfssysteem waarin de mest is geproduceerd. Deze methode van forfaitaire omreken-normen wordt thans toegepast door deelnemers aan het forfaitaire spoor binnen het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Op zichzelf kan deze methode op grond van het derde lid van het voorgestelde artikel 59a van de Meststoffenwet ook in het nieuwe systeem worden toegelaten. De methode brengt echter grote onnauwkeurigheden met zich.

Het ligt, ook vanuit de eerder genoemde risicobenadering, bij overschot-bedrijven dan ook meer in de rede om op grond van het eerste lid van artikel 59a bij algemene maatregel van bestuur voor te schrijven dat de afgevoerde dierlijke meststoffen worden gewogen, bemonsterd en geanalyseerd. De spreiding van de werkelijke gehalten rond het gemiddelde waarop een forfaitaire omrekennorm is gebaseerd, levert een systematische fout op die kan oplopen tot een afwijking van 20% op het totale bedrijfsoverschot. Het daarmee gepaard gaande milieurisico is zeer groot, zeker bij bedrijven met grote mestoverschotten. Verwezen zij naar het gestelde over de systematische afwijkingen ten opzichte van de forfaitaire excretiewaarden in het voorgaande onder a. De daaruit voortvloeiende risico's voor het milieu moeten worden vermeden, ook al in het licht van de eisen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water op het punt van voorkoming van verdere verontreiniging van het water met nutriënten uit meststoffen.

Ook bij bemonstering en analyse van dierlijke meststoffen kunnen zich overigens afwijkingen voordoen, maximaal tot circa 15% ten opzichte van de werkelijke waarde, maar die afwijkingen hebben een toevallig, niet-systematisch karakter. Zij middelen zich in de tijd en per bedrijf uit: de ene keer pakt de fout ongunstig uit voor een bedrijf en de andere keer gunstig. Deze toevallige fout kan verder aanzienlijk worden verkleind, onder meer door voorafgaand aan het bemonsteren de mest beter te mengen en door het gebruik van mengmonsters te beperken. Afhankelijk van de kans dat de toevallige fout steeds in het nadeel van een agrariër uitpakt, de mate waarin de onnauwkeurigheid redelijkerwijs kan worden verkleind en de mate waarin op de nadelige gevolgen daarvan in de bedrijfsvoering kan worden ingespeeld, zal de overheid, bij de vaststelling of aannemelijk is gemaakt dat de gebruiksnormen van artikel 5b zijn nageleefd, een zekere marge in acht moeten nemen (vgl. paragraaf 7 van de memorie van toelichting).

Waar het voornemen is weging, bemonstering en analyse van dierlijke meststoffen voor te schrijven, ligt het in de rede om voor te schrijven dat ook het akker- en tuinbouwbedrijf of het extensieve veehouderijbedrijf dat de meststoffen aanvoert met de aldus bepaalde werkelijke hoeveelheden en gehalten werkt. Het maken van een uitzondering op dit punt zou betekenen dat één-en-dezelfde vracht mest door leverancier en afnemer op verschillende wijzen zou worden verantwoord. Dat is uit een oogpunt van uitvoering en handhaving ongewenst. De kosten voor weging, bemonstering en analyse komen in de praktijk over het algemeen voor rekening van de veehouder die de overschotmest afvoert. Ook hier wordt dus recht gedaan aan de risicobenadering, waarbij de lasten voor administratieve verantwoording primair bij de overschotbedrijven komen te liggen. Bovendien zijn de akker- en tuinbouwbedrijven in de praktijk over het algemeen voorstander van bemonstering en analyse: zij werken met een bemestingsplan dat is afgestemd op de gewasbehoefte en willen daarom zekerheid over de precieze samenstelling van de dierlijke meststoffen.

Ten aanzien van de wijze waarop de bemonstering en analyse van dierlijke meststoffen geschiedt en wie daartoe bevoegd is, zullen nadere regels

worden gesteld. De voorgestelde artikelen 59a en 59b van de Meststoffenwet bieden daarvoor de basis.

Het voornemen is ter zake van de bemonstering minder gedetailleerde voorschriften te stellen dan in de huidige Regeling hoeveelheidbepaling dierlijke en overige organische meststoffen het geval is. Bezien wordt of een meer generieke verplichting tot het nemen van een representatief monster, gekoppeld aan een aantal prestatiekenmerken, volstaat. Wel zullen de eisen op het punt van de vastlegging en verantwoording van gegevens met betrekking tot monster en vracht worden aangescherpt: door automatische gegevensregistratie zal een betrouwbare koppeling moeten worden gelegd tussen het mestmonster, het vervoersbewijs en de desbetreffende vracht. Op dit punt zij ook verwezen naar het gestelde in het slot van paragraaf 4 van de memorie van toelichting.

De analyse van monsters zal, net als onder het regime van de bestaande regelgeving, dienen te geschieden door laboratoria die zijn geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie. In samenspraak met de Raad zal het bestaande accreditatieprogramma worden aangescherpt.

Op het uitgangspunt van weging, bemonstering en analyse van dierlijke meststoffen zal – zoals door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is toegezegd tijdens het eerder aangehaalde op 9 juni 2004 met de Vaste kamercommissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gehouden algemeen overleg over het mestbeleid – een uitzondering worden gemaakt voor bedrijven met een relatief klein, lokaal plaatsbaar mestoverschot. Het gaat om bedrijven die ten minste 85% van de in het betrokken jaar geproduceerde hoeveelheid dierlijke meststoffen binnen de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen op de eigen landbouwgrond kwijt kunnen. Voor de van het bedrijf af te voeren dierlijke meststoffen, overeenkomend met maximaal 15% van de geproduceerde hoeveelheid, geldt dat weging, bemonstering en analyse van de mest achterwege kunnen blijven: in plaats daarvan kan het gewicht worden geschat op basis van het volume en worden forfaitaire gehalten gehanteerd. Het ligt in de rede om voor te schrijven dat de afzet van deze meststoffen – overeenkomstig de thans geldende voorziening op grond van de Regeling hoeveelheidsbepaling dierlijke en overige organische meststoffen – binnen een straal van 10 kilometer moet plaatsvinden. Bij dergelijke korte afstanden is de fraudedruk als gevolg van transportkosten beperkt.

De uitzondering zal gelden voor de gehele veehouderij, maar zal met name relevant zijn voor de melkveehouderij. Melkveebedrijven die maximaal 294 kilogram stikstof per hectare per jaar produceren, kunnen, ingeval zij voldoen aan de derogatievoorwaarden, maximaal 250 kilogram stikstof per hectare per jaar in de vorm van dierlijke meststoffen op het eigen bedrijf aanwenden. De overige in dat jaar geproduceerde dierlijke meststoffen kunnen met toepassing van de uitzondering worden afgevoerd.

De milieurisico's zijn aanvaardbaar, gegeven de beperkte omvang van het mestoverschot bij de betrokken bedrijven en de beperkte fraudedruk bij lokale afzet.

c. Aan- en afgevoerde hoeveelheden andere meststoffen

Voor de stikstofgebruiksnorm en de fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen zijn naast de dierlijke meststoffen ook andere stikstof- of fosfaathoudende organische meststoffen en kunstmeststoffen relevant. Op het punt van de hoeveelheidbepaling van deze «andere meststoffen» geldt, net als in het bestaande systeem, dat alleen zal kunnen worden gewerkt met werkelijke waarden. De betrokken producten zijn dermate divers van samenstelling, dat deze zich niet lenen voor een forfaitaire hoeveelheidbepaling. Bij het opstellen van de op de voorgestelde artikelen 59a en 59b te baseren uitvoeringsregelgeving voor andere organische meststoffen,

zal kunnen worden aangesloten bij de bestaande – op onderdelen mogelijk aan te scherpen – regels. Bij kunstmest kan voor de samenstelling en hoeveelheid van de meststoffen worden aangesloten bij de door de handelaar op de verpakking of leveringsbon vermelde gegevens, overeenkomstig de thans krachtens de Meststoffenwet 1947 geldende regels.

d. Voorraadsaldo van meststoffen

Voor de Nitraatrichtlijn telt elke hoeveelheid stikstof die in de vorm van meststoffen op of in de bodem wordt gebracht mee, ongeacht de herkomst. Het gaat daarbij derhalve ook om meststoffen die uit de eigen voorraad komen. Omgekeerd zijn de op een bedrijf geproduceerde of aangevoerde meststoffen die in opslag worden genomen niet op of in de bodem gebracht, en zij tellen dus niet mee voor de stikstoftoevoer waaraan ingevolge de richtlijn beperkingen moeten worden gesteld. De voorraden spelen overigens ook los van de eisen van de Nitraatrichtlijn een rol, gegeven de systematiek van de normstelling en de aard van de sanctionering (zie paragraaf 7 van de memorie van toelichting). Als aanneemelijk is dat de agrariër de gebruiksnormen van het voorgestelde artikel 5b van de Meststoffenwet heeft nageleefd, en overeenkomstig het voorgestelde artikel 5h van deze wet zijn mestoverschot op verantwoorde wijze heeft afgezet, is er geen plaats voor sanctionering van de agrariër wegens overtreding van respectievelijk het voorgestelde artikel 5a en artikel 5h van de wet. De voorraad bij aanvang van het jaar en de voorraad aan het einde van het jaar zijndaarbij een belangrijke factor. De voorgestelde artikelen 5f en 5h, vierde lid, van de Meststoffenwet betrekken het voorraadsaldo dan ook uitdrukkelijk bij de wijze van bepaling van de hoeveelheid meststoffen die op het land zijn gebracht, respectievelijk van het bedrijf of de onderneming moeten worden afgevoerd.

Bij de vaststelling van de mate van voorraadvorming ofafname van dierlijke en overige organische meststoffen, is de meest nauwkeurige bepalingwijze de weging, bemonstering en analyse van alle meststoffen die de opslag ingaan en de opslag verlaten. Dit systeem gaat evenwel gepaard met hoge lasten voor de sector en is voor dierlijke mest niet werkbaar bij stalsystemen waar de dierlijke mest direct vanuit de stal naar de mestkelder loopt of waar de dieren zelfs «bovenop» de mest worden gehouden en de mest pas na het afvoeren van de dieren uit de stal kan worden verwijderd.

Bij de invulling van de krachtens artikel 59b te stellen regels zal worden gezien of een meer pragmatische benadering kan worden gevolgd, die zoveel mogelijk recht doet aan de eisen van nauwkeurigheid, maar tegelijk in de praktijk voldoende werkbaar is. Op basis van de capaciteit van de opslag, de mate van vulling van de opslag en de samenstelling van de meststoffen moet tot een voldoende nauwkeurige benadering van de toe- of afname van de voorraad kunnen worden gekomen. Wat betreft de samenstelling van de meststoffen zal in principe kunnen worden aangesloten bij de resultaten van de bemonstering en analyse die al plaatsvindt bij de aan- en afvoer van vrachten dierlijke en andere organische meststoffen, voor zover deze vrachten zijn te herleiden tot een specifieke opslag. Het is daarbij aan de agrariër om in specifieke situaties op basis van goed onderbouwde gegevens aanneemelijk te maken dat en in hoeverre deze benaderingswijze niet voldoet voor de bepaling van het voorraadsaldo op zijn bedrijf.

Een zekere garantie tegen misbruik van onnauwkeurigheidsmarges bij de vaststelling van de voorraden gaat uit van het feit dat de voorraad niet groter kan zijn dan de opslagcapaciteit en dat de eindvoorraad in enig jaar, tegelijk de beginvoorraad in het daarop volgende jaar is.

De bepaling van de voorraden kunstmest geschiedt op basis van de fysiek op het bedrijf aanwezige zakken of andere verpakkingsvormen voor kunstmest en de onder c genoemde gegevens over de samenstelling ervan.

e. Vaststelling oppervlakten

De gebruiksnormen zijn jaarplafonds voor het gebruik van meststoffen die zijn gekoppeld aan de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, onderscheiden naar de verschillende teelten. Voor de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen en de fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen is vooralsnog uitsluitend het onderscheid tussen grasland en bouwland relevant. Bij de op de stikstofbalans gebaseerde stikstofgebruiksnorm is daarbij sprake van een aanmerkelijke differentiatie al naar gelang het gewas en bodemsoort en dergelijke, maar over het algemeen zal de differentiatie binnen één bedrijf beperkt blijven, omdat dat bedrijf met slechts een beperkt aantal gewassen te maken zal hebben. Deze onderscheiden oppervlakten zijn eenvoudig vast te stellen naar tijdsevenredigheid, op basis van de gemiddelde duur dat de verschillende percelen in het betrokken jaar bij het bedrijf in gebruik waren. Dit kan door, zoals in de huidige wetgeving al het geval is, op een aantal teldata in het jaar de oppervlakte te bepalen, de aldus bepaalde oppervlakten vervolgens bij elkaar op te tellen en daarna te delen door het aantal teldata. In principe zouden, zoals thans het geval is, 12 teldata (de eerste dag van elke maand) volstaan, maar aan agrarische bedrijven die daaraan behoefte hebben kan ook een nauwkeuriger berekeningswijze op basis van meer teldata worden toegestaan. De regels hierover worden gesteld bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur die uitvoering geeft aan het voorgestelde artikel 59a.

In plaats van een systematiek van teldata op jaarbasis, is evenwel ook denkbaar dat wordt aangesloten bij teldata die zijn gelegen binnen de periode waarin het betrokken gewas normaliter op het land staat, waarop de norm voor de stikstof- en fosfaatonttrekking is gebaseerd. Het voorgestelde artikel 59a, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Meststoffenwet biedt de ruimte om een dergelijke berekeningswijze van de oppervlakte voor te schrijven en andere berekeningswijzen uit te sluiten. Het betrokken landbouwbedrijf kan de bedrijfsvoering op voorhand op deze berekeningswijze instellen en kan derhalve bij het beroep op de strafuitsluitingsgrond van het voorgestelde artikel 5b niet uitgaan van de stelling dat bij een andere wijze van berekening van de oppervlakte de gebruiksnorm niet zou zijn overschreden (vgl. paragraaf 7 van de memorie van toelichting). Bij hoofdgewassen is zelfs denkbaar dat de oppervlakte en daarmee de toepasselijke gebruiksnorm wordt bepaald op basis van de oppervlakte op één teldatum in het voorjaar, waarop het betrokken gewas zichtbaar op het land staat. Gegeven de gebruikelijke landbouwpraktijk mag er immers van worden uitgegaan dat het betrokken perceel niet eerder dan na de oogst eventueel aan een ander bedrijf wordt overgedragen en dat in ieder geval op de betrokken teldatum door het bedrijf dat aanspraak maakt op de gebruiksnorm de bemesting is geschied.

Bij de uiteindelijke keuze op dit punt zal doorslaggevend zijn wat uit een oogpunt van controle en mogelijkheden van aansluiting bij in het kader van andere wetgeving gedane perceelsopgaven en lastenverlichting voor overheid en bedrijfsleven het meest doelmatig is.

Zoals in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting is aangegeven, wordt alleen in aanmerking genomen grond die daadwerkelijk in het kader van een normale bedrijfsvoering bij het bedrijf in gebruik is. Dat veronderstelt tevens dat de bedrijfsvoerder over een civielrechtelijke titel beschikt, op grond waarvan hij het genot van de betrokken grond heeft en daarover de voor de landbouwpraktijk noodzakelijke beschikkingsmacht kan uitoefenen. Ten aanzien van de gebruikstitels gelden ingevolge het

gewijzigde artikel 1 van de Meststoffenwet verder geen beperkingen (artikel I, onderdeel A, onder 1).

3.6.3 Administratieve verantwoording

De regels inzake de administratievoering en gegevensverstrekking door agrariërs zullen worden gesteld bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, gebaseerd op het voorgestelde nieuwe artikel 59 van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel M). Bij de invulling van deze regels zal zoveel mogelijk recht worden gedaan aan de zogenoemde risicobenadering, als weergegeven in subparagraaf 3.6.1 van de memorie van toelichting.

Voor alle bedrijven die meststoffen aanwenden geldt te allen tijde dat zij gegevens zullen moeten bewaren waarmee zij desgevraagd aannemelijk kunnen maken dat de bemesting binnen de gebruiksnormen van het voorgestelde artikel 5b in samenhang met artikel 5a van de Meststoffenwet is gebleven, en dat overschotmest overeenkomstig het voorgestelde artikel 5h van deze wet op een verantwoorde wijze is afgezet. De benodigde gegevens komen goeddeels overeen met de administratie die nu moet worden bijgehouden ingevolge artikel 52 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en ingevolge de krachtens de huidige artikelen 7 en 7a van de Meststoffenwet gestelde regels. Een belangrijk deel van de gegevens moet ook voor andere landbouwwetgeving worden bijgehouden. Het gaat daarbij overigens om gegevens die ook relevant zijn voor een professionele en efficiënte bedrijfsvoering, zodat landbouwbedrijven die gegevens ook zonder overheidsvoorschriften zullen bijhouden als onderdeel van hun bedrijfsmanagementsysteem. De precieze voor de mestwetgeving vereiste gegevens hangen mede af van de regels die in het kader van de hoeveelheidbepaling als minimumvoorschriften worden gesteld (zie subparagraaf 3.6.2 van de memorie van toelichting).

Uitsluitend waar dat nodig is voor de inzichtelijkheid van de administratie die wordt bijgehouden op het eigen bedrijf, zullen nadere vormvoorschriften worden gesteld. De verwachting is evenwel dat de administratie vormvrij kan zijn. Als bewaartermijn voor administratieve gegevens is bepalend de verjaartermijn bij overtreding van artikel 5a of artikel 5h, dus maximaal vijf jaar na afloop van het desbetreffende kalenderjaar.

Onderstaand wordt voor de verschillende categorieën landbouwbedrijven op hoofdlijnen nader ingegaan op de voorgestane invulling van de krachtens artikel 59 van de Meststoffenwet te stellen regels. Een voor alle bedrijven geldende verplichting is om ter zake van de aan- en afvoer van vrachten dierlijke meststoffen een zogenoemd vervoersbewijs op te maken, dat bij de Dienst Regelingen van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit moet worden ingestuurd: daarop wordt hierna onder e afzonderlijk ingegaan.

a. Akker- en tuinbouwbedrijven

Voor de akker- en tuinbouwbedrijven zijn met name gegevens over het grondgebruik relevant. Deze gegevens worden verstrekt ten behoeve van de basisregistratie percelen van de Dienst Regelingen van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De inwinning van deze perceelsgegevens wordt gecombineerd met de gegevensinwinning voor de inkomenstoelag van het gemeenschappelijke landbouwbeleid en de landbouwtelling. De regeling houdende de verplichting tot verstrekking van de betrokken gegevens zal daartoe, zoals thans het geval is, op de onderscheiden rechtsgrondslagen moeten berusten die gelden voor elk van de maatregelen ten behoeve waarvan de gegevens worden ingewonnen.

Het voornemen is om het systeem van periodieke gegevensinwinning zodanig in te richten dat de in de basisregistratie geregistreerde perceels-

gegevens van het betrokken bedrijf aan de agrariër kunnen worden teruggemeld. De agrariër kan vervolgens volstaan met het aangeven van de mutaties ten opzichte van deze gegevens. Voor de mestwetgeving volstaat naar alle waarschijnlijkheid één opgave van mutaties per jaar.

Afhankelijk van het detailniveau van de voor de basisregistratie ingewonnen gegevens ten aanzien van gewassen of gewasgroepen en voor of nateelten en dergelijke, zullen aanvullend op het bedrijf nog nadere gegevens moeten worden bijgehouden en bewaard. Hetzelfde geldt voor het kunstmestgebruik en de eventuele voorraadsaldi van meststoffen. Voor aangevoerde dierlijke meststoffen geldt het onder e besproken systeem van vervoersbewijzen. Voor de meeste gegevens kan worden aangesloten bij gegevens die ook reeds worden geadmistreerd ten behoeve van de fiscus. Daarbij beschikken professionele akker- en tuinbouwbedrijven ten behoeve van de eigen bedrijfsvoering veelal al over een geautomatiseerd bedrijfsmanagementsysteem, dat alle voor de bemesting van de gewassen relevante gegevens bevat. De verwachting is dat ter zake van de administratie geen nadere vormvoorschriften zullen behoeven te worden gesteld.

Anders dan tot 2004 het geval was bij de regulerende mineralenheffingen, behoeven de akkerbouwbedrijven niet generiek een jaarlijkse totaalopgave te doen ten behoeve van de verantwoording van het mestgebruik. De naleving van de gebruiksnormen wordt steekproefsgewijs gecontroleerd op basis van de eigen administratie van de akkerbouwer en de bij de overheid daarvoor beschikbare gegevens.

In de algemene maatregel van bestuur zal wel worden voorzien in de verplichting om desgevraagd door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op individuele basis gegevens te verstrekken. Denkbaar is dat om redenen van doelmatigheid van de uitvoering en handhaving steekproefsgewijs, voorafgaand aan een eventuele fysieke bedrijfscontrole, opgave van nog niet bekende gegevens uit de administratie wordt gevraagd, bijvoorbeeld over het kunstmestgebruik en de voorraden. Een bijzondere aandachtsgroep wordt daarbij gevormd door bedrijven op zand- en lössgronden, voor zover deze te maken hebben met een aangescherpte normstelling die suboptimale bemesting tot gevolg heeft. Voorts is denkbaar dat bedrijven waarbij een overtreding van de gebruiksnormen is geconstateerd die een vervolg heeft gekregen in de vorm van een bestuurlijke boete of een strafrechtelijke sanctie, in de daarop volgende jaren gevraagd wordt actief opgave te doen.

b. Extensieve veehouderijbedrijven

Voor graasdierbedrijven met een mestproductie van niet meer dan 170 kilogram stikstof per hectare per jaar geldt voor een groot deel hetzelfde als voor de akker- en tuinbouwbedrijven. De veehouderijbedrijven met grond hebben evenwel veelal een beperkter areaal en een beperktere diversiteit aan gewassen dan akker- en tuinbedrijven, zodat de perceelsregistratie nog minder lasten zal geven.

Bij deze bedrijven is wel het gemiddeld op een bedrijf aanwezige aantal dieren een relevante factor voor de berekening van de omvang van de productie van dierlijke meststoffen. Uit de in principe vormvrije administratie op dit punt, zal dit gemiddelde aantal dieren eenvoudig moeten kunnen worden afgeleid op basis van een aantal teldata als gepreciseerd in de op het voorgestelde artikel 59a gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Een uitzondering op de teldatumsystematiek zal gelden voor diersoorten of diercategorieën waarvan de gemiddelde veebezetting kan worden bepaald op basis van de gegevens verstrekt ingevolge het Besluit identificatie en registratie dieren, de zogenoemde I&R-regeling, gebaseerd op de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Dat is thans in ieder geval het geval voor rundvee. Om voor het toezicht op de naleving van de

Meststoffenwet van deze I&R-gegevens gebruik te kunnen maken, zal het genoemde besluit mede op het voorgestelde artikel 59a van de Meststoffenwet worden gebaseerd.

Voor zover graasdierbedrijven mede aan de hand van de melkproductie of het veevoerrantsoen willen aantonen dat zij een lagere excretie per dier realiseren dan de krachtens het voorgestelde artikel 59a vastgestelde forfaitaire excretienormen, dan zullen zij daarvoor specifieke gegevens moeten bewaren afkomstig van de (erkende) veevoerleverancier, de melkfabriek of het Productschap voor zuivel. Bij de eerste categorie gegevens gaat het om gegevens zoals die thans in het kader van de Regeling diervoerders Meststoffenwet worden bijgehouden. Bij de tweede categorie gaat het om gegevens die al worden bijgehouden ten behoeve van de superheffingsregelgeving en de eigen bedrijfsvoering.

Houden graasdierbedrijven ook hokdieren, zoals varkens, kippen of kalkoenen, dan zullen – afhankelijk van de op dit punt te treffen voorziening (zie voorgaande subparagraaf onder a) – ten behoeve van de stalbalans tevens gegevens over de vastlegging van mineralen in dieren en dierlijke producten moeten worden bijgehouden, zoals in het huidige verfijnde spoor binnen het stelsel van regulerende mineralenheffingen. Het voorgestelde artikel 59, aanhef en onderdeel a, van de Meststoffenwet biedt daarvoor een basis.

Bij bedrijven waar de graasdieren deels op stal worden gehouden zal ook de, in principe vormvrije administratieve verantwoording van de voorraden dierlijke mest een factor zijn, en – anders dan bij akker- en tuinbouwbedrijven – speelt hier ook de verantwoording van de eventuele afvoer van dierlijke meststoffen via het systeem van vervoersbewijzen (zie onder e).

Zolang het veehouderijbedrijf in een jaar voldoende eigen grond heeft om de geproduceerde mest binnen de gebruiksnormen te kunnen plaatsen, zal het anders dan tot 2004 bij het stelsel van regulerende mineralenheffingen het geval was, niet stelselmatig een actieve opgave na afloop van het jaar behoeven te doen voor de verantwoording van de naleving van de gebruiksnormen voor meststoffen. Voor de meeste bedrijven ligt deze grens – behalve ingeval de derogatie van toepassing is – bij 170 kilogram stikstof per hectare per jaar. Mocht voor overschotbedrijven overeenkomstig het huidige voornemen wel de verplichting tot een jaaropgave komen te gelden (zie hierna onder c), dan zal een bedrijf dat in een bepaald jaar boven de grens van 170 kilogram stikstof per hectare per jaar uitkomt eigener beweging de voor overschotbedrijven voorgeschreven opgave moeten doen. Verder is – net als bij de akker- en tuinbouwbedrijven (zie hiervoor onder a) – denkbaar dat een steekproef van de bedrijven alsmede de groep bedrijven die in het recente verleden de gebruiksnorm overtrad desgevraagd opgave van een aantal gegevens moeten doen. Deze gegevens kunnen over het algemeen worden beperkt tot het gemiddelde aantal dieren, anders dan rundvee, het kunstmestgebruik en de voorraadsaldi van meststoffen.

c. Intensieve veehouderijbedrijven

Voor overschotbedrijven geldt ten aanzien van de administratievoering hetzelfde als voor de categorie graasdierbedrijven die ook hokdieren hebben en een stalbalans moeten bijhouden. Voor deze bedrijven wordt, mede in het licht van de uitkomst van de handhaafbaarheidstoets van het nieuwe stelsel (zie paragraaf 10.2 van de memorie van toelichting), evenwel overwogen om voor te schrijven dat zij stelselmatig na afloop van het jaar opgave doen van in het bijzonder de gemiddelde aantallen dieren, het kunstmestgebruik, de voorraden van meststoffen en de – voor de stalbalans – relevante dierlijke producten waarin mineralen kunnen zijn vastgelegd. De administratieve lasten zullen dan vergelijkbaar zijn met die van het huidige systeem van regulerende mineralenheffingen, met inacht-

neming van de vele vereenvoudigingen die sinds het eerder geciteerde rapport Lastige Lasten van oud-Minister van Justitie mevrouw Sorgdrager zijn doorgevoerd. Voor deze bedrijven wordt overigens op een ander onderdeel van de mestwetgeving een aanmerkelijke lastenverlichting geboekt door het verval van het stelsel van mestafzetovereenkomsten.

d. Bedrijven met derogatie

Een bijzondere categorie vormen de bedrijven die gebruik kunnen maken van de bij derogatie aan Nederland toegestane hogere gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen, waaraan invulling kan worden gegeven bij ministeriële regeling op grond van het voorgestelde artikel 5c, tweede lid, van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel F). Het gevolg voor deze bedrijven is dat er meer dierlijke meststoffen op het eigen bedrijf kunnen worden gebruikt. Als zij daardoor de afvoer van dierlijke meststoffen van hun bedrijf kunnen voorkomen, dan bestaat er in principe aanleiding voor een zelfde benadering als bij andere niet-overschotbedrijven. Niet uitgesloten is evenwel dat ter voldoening aan de Europese voorwaarden die zijn verbonden aan de derogatie, bijvoorbeeld op het punt van de monitoring van deze bedrijven, bijzondere eisen hebben te gelden. Nader zal moeten worden gezien wat dat voor gevolgen voor de administratieve verantwoording heeft. Zoals is aangegeven in subparagraaf 3.2.2 van de memorie van toelichting, staat in ieder geval vast dat de derogatie door Nederland uitsluitend zal mogen worden toegepast op bedrijven die vóór aangaand aan het jaar een derogatieverklaring hebben ingestuurd. In deze verklaring zal de agrariër inzicht moeten verschaffen in zijn teeltplan en de verklaring zal verder een verwijzing bevatten naar de geldende aanvullende voorwaarden, waarvoor de agrariër tekent.

e. Vervoersbewijzen

Zoals in het verleden bij de verschillende evaluaties van de mestwetgeving is gebleken en bij de handhavingstoets van het onderhavige wetsvoorstel is bevestigd (zie subparagraaf 10.2 van de memorie van toelichting), is het voor de sturingskracht van de normering van het mestgebruik essentieel dat ter zake van de afvoer van dierlijke mest administratief verantwoording wordt afgelegd, zodanig dat de meststroom in de gehele keten van producent tot eindgebruiker kan worden gevolgd. Daarom dient – ook in het nieuwe stelsel van gebruiksnormen – een systeem van vervoersbewijzen te blijven bestaan, vergelijkbaar met het thans op grond van het Besluit administratieve verplichtingen Meststoffenwet geldende systeem.

Ingevolge dat systeem moet bij elke feitelijke, fysieke overdracht van een mestvracht een vervoersbewijs worden opgemaakt, dat moet worden ondertekend door de leverancier en de afnemer. Met het vervoersbewijs wordt de overgedragen hoeveelheid fosfaat en stikstof in de vracht verantwoord. Dat geldt bij overdracht van de mest door de veehouder aan een mesttransporteur, maar ook bij de overdracht van de vracht mest door de mesttransporteur aan een andere intermediair (bijvoorbeeld een opslaghouder) of aan een eindgebruiker. Bij directe doorlevering zonder tussenopslag door een intermediair van een vracht mest van een leverancier naar een afnemer, kan gebruik worden gemaakt van één, door elk van de drie partijen getekend bewijsstuk. De vervoersbewijzen worden thans centraal geregistreerd door de Dienst Regelingen van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De betrokken partijen moeten elk een afschrift van het vervoersdocument in hun administratie bewaren. De regels inzake de vervoersbewijzen zullen in de toekomst worden gesteld krachtens het voorgestelde artikel 59 van de Meststoffenwet. Op basis van de huidige ervaringen in de praktijk, zal nader gezien worden of en welke wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling gewenst zijn.

3.7 Overgangsrecht

Het systeem van gebruiksnormen wordt per 1 januari 2006 ingevoerd. De betrokken normen gelden per kalenderjaar. Na afloop van het jaar, dus voor het eerst in 2007, wordt vastgesteld of een bedrijf aannemelijk kan maken dat het binnen de gebruiksnormen is gebleven. Zo niet, dan overtreedt het bedrijf het in het voorgestelde artikel 5a van de Meststoffenwet gestelde verbod om meststoffen aan te wenden.

Tot en met 2005 blijft het stelsel van regulerende mineralenheffingen onverkort gelden. Het overgangsregime als voorzien in artikel XI, onder 2, van het wetsvoorstel stelt zeker, dat ook na 1 januari 2006 bedrijven kunnen worden aangesproken op de verplichting om de verschuldigde heffing op aangifte af te dragen, en dat de heffing, de verrekening van heffingen en de invordering van de heffingen die heffingplichtigen over de jaren tot en met 2005 verschuldigd zijn, kan geschieden overeenkomstig de oude bepalingen van hoofdstuk IV van de Meststoffenwet in samenhang met Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Invorderingswet 1990 en de op 31 december 2005 geldende uitvoeringsregelgeving.

Artikel XI, onder 1, stelt voorts buiten twijfel dat aan de voorgestelde wetswijziging geen gewijzigd inzicht omtrent de strafwaardigheid van voordien begane feiten ten grondslag ligt. Strafbare feiten begaan vóór inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen kunnen derhalve op basis van het oorspronkelijke wettelijke regime worden vervolgd, ook als de toepassing van de gewijzigde bepalingen voor betrokkene gunstiger zou zijn.

§ 4. INTERMEDIARIS

De intermediaire sector speelt een cruciale rol bij de distributie van dierlijke meststoffen van overschotbedrijven naar bedrijven die voor de aanwending van deze meststoffen nog ruimte binnen de gebruiksnormen hebben. Het gaat dan om transport, tijdelijke opslag en in- en export van mest. Een aantal ondernemingen heeft zich daarbij ook toegelegd op vormen van mestverwerking, met het oog op verbetering van de afzetmogelijkheden daarvan.

In 2002 waren blijkens gegevens van de Dienst Regelingen van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 1239 ondernemingen bij het ministerie als intermediair geregistreerd. Daarvan waren 736 ondernemingen actief betrokken bij de mestdistributie. Volgens gegevens van deze dienst vonden gemiddeld in de jaren 2000 en 2001 circa 500 000 mesttransporten per jaar plaats, die in totaal circa 15 miljoen ton mest betroffen. Deze 15 miljoen ton mest kwam overeen met circa 111 miljoen kilogram stikstof en 74 miljoen kilogram fosfaat. Een groot deel van de te distribueren mest kwam – zoals te verwachten – uit het zuidelijke en het oostelijke concentratiegebied van intensieve veehouderijen. Uit die gebieden werd circa 60% naar andere regio's gebracht. Circa 30% werd in de direct aangrenzende provincies afgezet, circa 15% werd op langere afstand afgezet en circa 15% werd geëxporteerd; circa 40% bleef binnen het concentratiegebied. Voor veehouderijbedrijven vormt de mestafzet een grote kostenpost, die in de periode van 1986 tot en met 2001 steeds verder is opgelopen. Verwezen zij naar subparagraaf 3.5 van de memorie van toelichting.

Hoewel de verwachting van het LEI in zijn rapportage ten behoeve van de evaluatie van de Meststoffenwet 2004 is dat de omvang van de mestproductie de komende jaren steeds verder zal afnemen, zal de komende jaren naar verwachting het aantal transportbewegingen op het niveau van circa 500 000 blijven. Door de introductie van een afzonderlijke stikstofgebruiks-

norm voor dierlijke mest, de hogere excretiewaarde voor melkvee en de geleidelijke normaanscherping voor met name fosfaat, wordt namelijk verwacht dat de komende jaren gemiddeld nog steeds circa 65 miljoen kilogram fosfaat door veehouderijbedrijven zal moeten worden afgezet. Daarbij wordt door het LEI, met name door de afnemende gebruiksruimte voor meststoffen bij akker- en tuinbouwbedrijven, voor bedrijven in de concentratiegebieden een stijging van de mestafzetkosten verwacht (zie paragraaf 8.1 van de memorie van toelichting).

De distributie blijft dus onmiskenbaar een essentiële schakel in het gehele systeem. De afgelopen jaren is gebleken dat de mestdistributie ook een kwetsbare schakel is. De mestafzetkosten zijn zodanig hoog, dat het plegen van onregelmatigheden bij de mestafzet waarmee die kosten kunnen worden bespaard aantrekkelijk is voor elk van de partijen die mest onder zich heeft en deze moet afzetten. Dat beeld verandert de komende jaren niet: de afzetkosten zullen hoog blijven.

Daarbij werkt het in het verleden veronderstelde tegengestelde belang tussen de verschillende schakels van de keten niet altijd optimaal. Het is wel zo dat waar de leverancier van de mest er in principe belang bij heeft de afgevoerde hoeveelheid mest zo hoog mogelijk te verantwoorden, de afnemer er juist belang bij heeft de hoeveelheid zo laag mogelijk te verantwoorden. Maar dit tegengestelde belang kan omslaan in een gezamenlijk belang als de door onregelmatigheden te besparen mestafzetkosten worden gedeeld. De speelruimte wordt wel kleiner naarmate ook bij de eindafnemer de mestplaatsingsruimte kleiner wordt als gevolg van de aanscherping van de gebruiksnormen. Voorshands kan echter niet te zeer worden vertrouwd op de werking van het tegengestelde belang. Een speciaal aandachtspunt is de mestexport, waar de afnemende buitenlandse partij buiten de reikwijdte van de Nederlandse regelgeving valt en derhalve in het geheel geen sprake is van een tegengesteld belang. Gelet op de grote hoeveelheden mest die via mestdistributie worden afgezet is het voorts belangrijk om de verhandelde hoeveelheden meststoffen zo nauwkeurig mogelijk te bepalen, via weging, bemonstering en analyse. Verwezen zij op dit punt naar de subparagrafen 3.6.1 en 3.6.2 van de memorie van toelichting. Het moge duidelijk zijn dat het daar gestelde ten aanzien van landbouwbedrijven niet minder geldt voor de mestdistributeurs. Dat betekent dat de op het voorgestelde artikel 59a van de Meststoffenwet te baseren regels inzake de hoeveelheidbepaling door middel van weging, bemonstering en analyse van toepassing zullen zijn op alle mesttransporten: niet alleen op transporten die direct van agrariër naar agrariër gaan, maar ook op transporten van de ene intermediair naar de andere intermediair en op transporten naar en vanuit het buitenland.

Zoals in de subparagrafen 3.5 en 3.6.2, onder e, van de memorie van toelichting is aangegeven, en is bevestigd bij de ten aanzien van dit wetsvoorstel uitgevoerde uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (zie subparagraaf 10.2 van de memorie van toelichting), staat of valt de sturingskracht van het systeem van gebruiksnormen met een adequate verantwoording van de mestafzet in de gehele keten van producent tot eindgebruiker. Het systeem van vervoersbewijzen heeft daarbij een onmisbare functie voor het volgen van vrachten mest en de daarmee gepaard gaande hoeveelheden fosfaat en stikstof. Naast deze administratieve verplichting met betrekking tot individuele vrachten mest, is het echter – zoals is uiteengezet in subparagraaf 3.5 – ook van belang dat elke schakel in de keten gelijkwaardig wordt aangesproken op de verantwoordelijkheid van de totale hoeveelheid dierlijke meststoffen die hij onder zich heeft, hetzij door eigen productie hetzij door aanvoer van derden. Dat geldt evenzeer voor grondloze landbouwbedrijven en intermediairs. Tegen deze achtergrond is in het voorgestelde artikel 5h van de Meststoffenwet een mede tot intermediairs gericht gebod opgenomen (artikel I, onderdeel

H). Ingevolge dit gebod moeten de intermediairs te allen tijde kunnen verantwoorden dat en naar wie de door hen aangevoerde dierlijke meststoffen, die niet in opslag zijn genomen, zijn afgevoerd. De sancties bij overtreding van dit gebod behoren tot dezelfde zware categorie als bij overtreding van de gebruiksnorm. Verwezen zij op dit punt naar subparagraaf 3.5 van de memorie van toelichting. Zoals in die subparagraaf is aangegeven, worden intermediaire ondernemingen voorshands alleen aangesproken op de verantwoorde afzet van de hoeveelheid fosfaat in de dierlijke meststoffen.

Onderzocht is of een verdere versterking van het systeem zou kunnen worden bereikt door de bevoegdheid om mest te transporteren te verbinden aan een vergunning. Een wettelijke basis daarvoor kan worden gevonden in het bestaande artikel 6, tweede lid, aanhef en onderdeel c, van de Meststoffenwet.

Een dergelijke eis levert evenwel een spanningsveld op met de Europese regelgeving inzake het vrije goederenvervoer. Niet minder belangrijk is, dat er onvoldoende zware, voor het doel geschikte en onderscheidende criteria zijn vast te stellen, waardoor een preventieve toets meerwaarde heeft en een wezenlijk grotere zekerheid geeft dat de mest verantwoord wordt afgezet dan zonder een vergunningensysteem. Er is in casu ook geen individuele afweging van belangen nodig, en evenmin het stellen van individuele voorschriften ter regulering van het individuele gedrag van de betrokken intermediair.

Derhalve verdienen – in lijn overigens met het kabinetsstandpunt ter zake van de inzet van het vergunninginstrument (Kamerstukken II 1997/98, 24 656, nr. 7) – algemeen verbindende voorschriften de voorkeur.

Een versterking van het nalevingsniveau moet primair worden bereikt door bij het toezicht op de naleving en de opsporing van strafbare feiten extra nadruk op fysieke controles bij de intermediaire sector te leggen en bij geconstateerde overtredingen zoveel mogelijk lik-op-stuk-beleid te volgen. Goede mogelijkheden daarvoor bieden de voorgestelde sanctioenering via bestuurlijke boetes, met strafrecht als vangnet, en in voorkomend geval de toepassing van bestuursdwang, welke laatste mogelijkheid thans al in de Meststoffenwet is opgenomen. Het voorgestelde artikel 5h maakt het daarbij mogelijk om – anders dan in het huidige systeem van regulerende mineralenheffingen – al lopende het jaar constateringen te doen en op te treden ingeval aangevoerde hoeveelheden meststoffen door de intermediair niet kunnen worden verantwoord. Bij herhaalde zware overtredingen biedt de Wet op de economische delicten mogelijkheden voor zwaardere, strafrechtelijke sancties en voor bijkomende straffen, zoals het stilleggen van een onderneming. Ook bij kleinere overtredingen, betreffende de administratievoering of het rijden zonder het voorgeschreven vervoersbewijs, zal adequaat en snel moeten kunnen worden opgetreden. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kan voor deze kleinere op heterdaad vastgestelde feiten de aan hem toekomende bevoegdheid om bestuurlijke boetes opleggen mandateren aan de toezichthoudende ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst, mits de boete maximaal € 340 per overtreding bedraagt. De voorgestelde artikelen 85, zesde lid, en 87 van de Meststoffenwet laten die ruimte (artikel I, onderdeel V). In paragraaf 5 van de memorie van toelichting wordt het thema van de sanctionering verder behandeld. Voor hogere boetes is een functiescheiding tussen degene die de controle uitvoert en degene die de boete oplegt aangewezen. Maar ook dan kan door organisatorische voorzieningen bij de Algemene Inspectiedienst en de Dienst Regelingen een relatief snelle reactie van de overheid worden verzekerd. Daarmee wordt aan een van de belangrijkste aanbevelingen van de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets voldaan (zie subparagraaf 10.2 van de memorie van toelichting).

Eveneens conform de aanbevelingen uit de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets, wordt overwogen om met het oog op een verdere versterking van het systeem voor te schrijven dat intermediairs steeds voorafgaand aan een mesttransport een elektronische melding daarvan aan de Algemene Inspectiedienst doen. Een dergelijke melding maakt een fysieke controle bij het laden en lossen van het transportvoertuig, en bij het passeren van de grensovergang mogelijk.

In ieder geval zal conform de aanbevelingen uit de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets ter versterking van de handhaafbaarheid worden voorgeschreven dat op de mesttransportvoertuigen zogenoemde satellietvolgapparatuur (Global Position System, ofwel «GPS») aanwezig is. Hierdoor kunnen mesttransporten beter worden gevolgd. Bij geplande wegcontroles door de Algemene Inspectiedienst kan hierdoor een – qua locatie – meer gerichte inzet van de controle plaatsvinden. De meerwaarde zit echter vooral in de elektronische vastlegging van de GPS-gegevens over de laad- en losplaats, waardoor ook na afloop bij een administratieve controle op de onderneming van de intermediair gemakkelijker kan worden geconstateerd of eventueel sprake is van onregelmatigheden. Voor een handhaafbaar systeem en dus een adequate bescherming van het milieu, zeker bij stijgende mestafzetkosten, is de eis zodanig wezenlijk, dat een eventuele inbreuk op de persoonlijke levenssfeer gerechtvaardigd is. Aangezien de betrokken transportvoertuigen zich feitelijk alleen lenen voor bedrijfsmatig gebruik, zal de persoonlijke levenssfeer niet snel in het geding zijn.

Het bestaande artikel 6 van de Meststoffenwet, tezamen met het voorgestelde artikel 59 van deze wet (artikel I, onderdeel M), biedt voor het stellen van de genoemde voorschriften een afdoende basis. De voorschriften zullen worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur; de eventuele detailuitwerking ervan geschiedt bij een op de maatregel gebaseerde ministeriële regeling.

De intermediairs hebben ingevolge de huidige mestwetgeving een bijzondere functie bij de hoeveelheidbepaling, overeenkomstig de Regeling hoeveelheidbepaling dierlijke en overige organische meststoffen Meststoffenwet. Zij verzorgen niet alleen het wegen van de vracht mest en het verantwoorden van dit gewicht in de eigen administratie en op het vervoersbewijs, maar verrichten – indien zij daartoe door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zijn erkend – ook de bemonstering van de dierlijke en overige organische meststoffen. Het monster zenden zij vervolgens toe aan geaccrediteerde laboratoria die de monsters analyseren op de hoeveelheid stikstof en fosfaat, en zij dragen er zorg voor dat de analyse-uitslag op het vervoersbewijs wordt vermeld. Zij verantwoorden deze hoeveelheden naar de Dienst Regelingen.

Nader bezien zal worden of het erkenningenregime voldoende meerwaarde heeft om ook in het nieuwe systeem te handhaven. Het voorgestelde artikel 59b, eerste lid en tweede lid, aanhef en onderdeel a, van de Meststoffenwet biedt op zichzelf voor voortzetting van het erkenningensysteem een basis (artikel I, onderdeel M). De huidige ervaring is evenwel dat van de voorwaarden waarop wordt getoetst voorafgaand aan de verlening van de erkenning slechts een beperkte preventieve werking uitgaat. Uit een oogpunt van betrouwbare monsterneming is het belangrijker om de voorschriften ter zake van de bemonstering zelf aan te scherpen en te handhaven.

Voor bemonstering van drijfmest is thans in de Regeling hoeveelheidsbepaling dierlijke en overige organische meststoffen al voorgeschreven dat deze automatisch, niet beïnvloedbaar door menselijk handelen geschiedt en dat ook de verpakking van het monster automatisch geschiedt. Deze eis zal onder het nieuwe systeem worden gehandhaafd, in de krachtens het voorgestelde artikel 59a en eventueel artikel 59b van de Meststoffenwet te stellen regels. Het voornemen is om de eis aan te

vullen met de verplichting van automatische gegevensregistratie, waardoor zonder tussenkomst van menselijk handelen een elektronische, eenduidige koppeling wordt gelegd tussen vervoersbewijs, vracht en monster. Hierdoor kan beter worden verzekerd dat de samenstelling van monsters niet door menselijk ingrijpen wordt beïnvloed, monsters worden verwisseld et cetera.

Tegelijk zal, zoals in het voorgaande al is aangegeven, worden bekeken of de bestaande voorschriften kunnen worden vereenvoudigd en het detailniveau ervan kan worden verminderd, door in de regelgeving prestatiekenmerken op te nemen en verder te volstaan met de algemene eis dat het monster op betrouwbare wijze wordt genomen.

§ 5. SANCTIONERING

In de subparagrafen 2.3 en 2.5 van de memorie van toelichting is aangegeven dat het noodzakelijk is om voor de sanctionering van het voorgestelde systeem van gebruiksnormen en aanpalende bepalingen van de Meststoffenwet over te stappen van regulerende heffingen naar punitieve sancties in de vorm van bestuurlijke boetes en strafrecht. De nadruk komt op bestuurlijke boetes te liggen; het strafrecht dient als vangnet.

Het gaat bij de bestuurlijk beboetbare feiten meer precies om de mestgebruiksnormen (voorgestelde artikel 5a in samenhang met artikel 5b van de Meststoffenwet), om de verplichting tot een verantwoorde afzet van het dierlijke mestoverschot (voorgestelde artikel 5h van de Meststoffenwet), om de voorwaarden verbonden aan uitzonderingen op de gebruiksnormen en op laatstgenoemde verplichting (voorgestelde artikelen 5c, tweede lid, 5e, vijfde lid, 5g, derde lid, en 61, derde lid van de Meststoffenwet), en om de ondersteunende bepalingen inzake de administratie en gegevensverstrekking en de hoeveelheidsbepaling (voorgestelde artikelen 59 e.v. van de Meststoffenwet) (artikel I, onderdeel V, ten aanzien van het voorgestelde artikel 73, eerste lid, in samenhang met artikel 72, eerste lid, aanhef en onderdelen a en b, van de Meststoffenwet).

De bevoegdheid tot oplegging van bestuurlijke boetes is geattribueerd aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Voor de regeling van de bestuurlijke boetes is verder zoveel mogelijk aangesloten bij het wetsvoorstel Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nrs. 1–3). Na het van kracht worden van de Vierde tranche, zal derhalve een groot deel van de bepalingen van titel 2, van het nieuwe hoofdstuk VII van de Meststoffenwet kunnen vervallen. Voor de achtergronden bij de individuele bepalingen zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting in hoofdstuk 12 van de memorie van toelichting.

De verandering van sanctioneringssysteem is noodzakelijk vanwege het karakter van de door de Nitraatrichtlijn voorgeschreven normstelling en het Europese kaderbesluit inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht. De overstap is echter ook ingegeven door de hoge uitvoeringsslasten die zijn verbonden aan het bestaande systeem van regulerende heffingen, gegeven het grootschalige karakter van actie en reactie en de vele voor bezwaar en beroep vatbare momenten die daaraan verbonden zijn. Een systeem van bestuurlijke boetes en strafrecht geeft minder lasten, omdat het gericht kan worden ingezet in die situaties dat daadwerkelijk een vermoeden van normoverschrijding speelt. Daarbij kan, rekening houdend met de beschikbare capaciteit en met inachtneming van de algemene rechtsbeginselen, een nadere prioriteitstelling plaatsvinden ten aanzien van de dossiers die met voorrang worden opgepakt. Juridische procedures beperken zich vervolgens tot de situaties waarin dat

vermoeden uitmondt in sanctiënering. Verwezen zij naar de subparagrafen 2.3 en 2.5 van dememorie van toelichting.

De keuze voor zowel strafrecht als bestuurlijke boeten ligt voor de hand.

Een rol voor het strafrecht is zondermeer gegeven door meergenoemd Kaderbesluit, dat de strafbaarstelling eist van in ieder geval aanmerkelijke en opzettelijke vormen van overbemesting. De vereiste strafbaarstelling staat, zoals is aangegeven in paragraaf 2.3, er niet aan in de weg dat in de praktijk primair de nadruk wordt gelegd op bestuurlijke handhaving, als maar voldoende effectiviteit is gewaarborgd.

Sanctiënering van de «reguliere» overtredingen van de betrokken bepalingen door bestuurlijke boetes is in casu aangewezen, waar het bestuur zelf primair verantwoordelijk moet worden gehouden voor de realisatie van de beleidsdoelen – en dus van de handhaving van de daartoe gestelde normen – en de benodigde expertise in huis heeft. Er wordt voldaan aan de criteria van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten voor de vaststelling of bepaalde gedragingen in aanmerking komen voor bestraffing door bestuurlijke boeten, die zijn opgenomen in haar rapport «Handhaving door bestuurlijke boeten» van 12 januari 1994. Het kabinet heeft zich destijds met deze criteria verenigd (Kamerstukken II 1993/94, 23 400 VI, nr. 48). Steun wordt voorts gevonden in het recentere kabinetsstandpunt, naar aanleiding van het rapport van de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving «Handhaven op niveau», en in de indicaties voor de toepassing van de bestuurlijke boete die in dat kabinetsstandpunt zijn opgenomen (Kamerstukken II 1999–2000, 26 800 VI, nr. 67, blz. 8 e.v.). Tot slot wordt steun gevonden in de in subparagraaf 2.5 van de memorie van toelichting aangehaalde brief van de Minister van Justitie inzake een bruikbare rechtsorde, waarin een grotere rol voor bestuursrechtelijke handhaving wordt bepleit.

Toetsing aan de criteria en indicaties van genoemde rapporten en kabinetsstandpunten levert het volgende op.

1. Er is sprake van regels met een relatief geringe normatieve lading. In de regel veroorzaakt overtreding van de gebruiksnormen voor mest geen letsel aan personen of omvangrijke schade aan goederen. De individuele overtredingen leiden over het algemeen ook niet tot grote maatschappelijke verontrusting of een geschokte rechtsorde. Daar waar dat anders is, omdat bijvoorbeeld sprake is van ernstige of herhaalde vormen van overbemesting of onverantwoorde mestafzet, blijft in het voorgestelde sanctiëneringssysteem de mogelijkheid van inzet van het strafrecht bestaan.
2. De betrokken normen zijn zodanig duidelijk omschreven, dat het mogelijk is om in de praktijk een vaste gedragslijn te ontwikkelen die een relatief eenvoudige en efficiënte uitvoering waarborgt. De gebruiksnormen, neergelegd in het voorgestelde artikel 5a in samenhang met artikel 5b van de Meststoffenwet, zijn uitgedrukt in exacte hoeveelheden stikstof of fosfaat per hectare. De hoogte is afhankelijk van – de eveneens tamelijk eenduidig – vast te stellen teelt die op de betrokken percelen plaatsvindt. Overtreding van de gebruiksnormen zal, evenals overtreding van het voorgestelde artikel 5h inzake de verantwoording van de mestafzet, geschieden aan de hand van de concrete, meetbare aangrijpingspunten van de meststoffenbalans, zoals deze in de voorgestelde artikelen 5f en 5h van de Meststoffenwet zijn uitgewerkt. Voor de vaststelling of de betrokken bepalingen zijn overtreden, zal over het algemeen niet teruggevallen behoeven te worden op de bijzondere bevoegdheden die bij de opsporing van strafbare feiten gelden. Dat geldt ook voor de aanverwante bepalingen van de Meststoffenwet,

inzake de hoeveelheidbepaling en administratieve verantwoording. Het feit dat er bij de vaststelling van de omvang van de overschrijding van de gebruiksnormen en van de niet-verantwoorde mestafzet, afhankelijk van de aard van het bedrijf of de onderneming, zekere marges kunnen gelden waarbinnen de overtreding niet aannemelijk kan worden gemaakt en het feit dat op voorhand de aard van de toegelaten bewijsstukken niet volledig wettelijk kan worden vastgelegd (zie paragraaf 7 van de memorie van toelichting), staan aan de geschiktheid van de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument niet in de weg. Deze bewijsvraagstukken zijn onlosmakelijk verbonden met punitief gehandhaafde wetgeving en wat dat betreft onderscheidt de Meststoffenwet zich niet van andere wetgeving.

3. De transparantie en consistentie van het sanctiestelsel als geheel kan worden verzekerd door heldere afspraken te maken met het openbaar ministerie over het handhavingsbeleid en de strafvorderingsrichtlijn, en de daadwerkelijke uitvoering daarvan te bewaken in een vaste overlegstructuur waarin zijn vertegenwoordigd het functioneel parket van het openbaar ministerie, de Algemene Inspectiedienst en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het streven is erop gericht om medio 2005 een handhavingsdocument gereed te hebben, waarin het handhavingsbeleid verder is uitgewerkt. Door de in het handhavingsdocument neer te leggen afspraken zal worden verzekerd dat bij de ernstige feiten waarbij het strafrecht wordt ingezet navenante straffen en bijkomende maatregelen worden gevorderd, die zwaarder uitpakken dan de bestuurlijke boete. De maxima voor de bestuurlijke boetes zijn in het voorgestelde artikel 84 van het wetsvoorstel afgestemd op de maximale strafrechtelijke boetes die voor overtreding van de betrokken bepalingen op grond van de Wet op de economische delicten kunnen worden gevorderd. Daarbij zij aangetekend dat op grond van die laatste wet nog afzonderlijk het ten onrechte genoten economische voordeel kan worden ontnomen, terwijl dat bij de bestuurlijke boete een element is dat is verwerkt in de tariefstelling.
4. De overtredingen lenen zich ervoor om met vaste tarieven te bestraffen. Overtredingen van de artikelen 5a, in samenhang met 5b, en 5h kunnen worden herleid tot kilogrammen stikstof en fosfaat waarmee een overschrijding van de normen heeft plaatsgevonden. Daarbij aansluitend wordt de tarifiering in de Meststoffenwet zelf vastgelegd, in de vorm van een bedrag per kilogram stikstof of fosfaat: verwezen zij naar de voorgestelde artikelen 79 en 80 (artikel I, onderdeel V). Bij de overige, kleinere overtredingen zal de tarifiering in beleidsregels worden neergelegd op basis van eenvoudige, objectieve maatstaven.
5. Er is geen uitvoerige documentatie met het oog op recidive nodig. Recidive, in de zin van een herhaalde overtreding van dezelfde bepalingen, leidt bij de kernbepalingen (artikelen 5a, in samenhang met artikel 5b, en 5h) niet tot de toepassing van hogere tarieven. Is bij herhaling voor hetzelfde feit een bestuurlijke boete opgelegd en leent een volgende overtreding zich voor strafrechtelijke afdoening (zie hierna), dan is de «boetegeschiedenis» eenvoudig herleidbaar in de administratie van de Dienst Regelingen. Dat is ook het geval, mocht in de beleidsregel bij herhaalde overtreding van dezelfde administratieve verplichting een hoger tarief worden vastgesteld.
6. Is sprake van overtreding door of ten dienste van een criminele organisatie of mochten ingrijpende dwangmiddelen nodig zijn voor de vaststelling van de overtreding, dan zal in dat specifieke geval kunnen worden teruggevallen op het strafrechtelijke spoor (zie hierna). In het algemeen volstaan voor de vaststelling van overtreding van de betrokken bepalingen de bevoegdheden die in het kader van het toezicht op grond van de Algemene wet bestuursrecht gelden.
7. De Dienst Regelingen en de Algemene Inspectiedienst beschikken over

de nodige expertise om punitief te kunnen handhaven, en beschikken over een bijzondere expertise waar het de mestwetgeving betreft. Het in de Dienst Regelingen opgegangene Bureau Heffingen en de Algemene Inspectiedienst, zijn al sinds de introductie van de Meststoffenwet in 1987 belast met de uitvoering en handhaving van de Meststoffenwet. Het Bureau Heffingen heeft daarbij ervaring met de oplegging van fiscale boetes in het kader van de overschotheffing, die tussen 1988 en 1998, werd opgelegd en het sinds 1998 geldende stelsel van regulerende mineralenheffingen. De Algemene Inspectiedienst heeft ruime ervaring met het uitoefenen van de transactiebevoegdheid bij onder meer overtredingen van de mestwetgeving. Verwezen zij naar artikel 2, onderdeel e, van het Transactiebesluit milieudelicten (Stb. 2000, 320).

8. Het risico van accentverschuiving naar repressie ten koste van preventie of herstelsancties, waar preventie of herstel mogelijk zou zijn, speelt in casu gelet op de aard van de bepalingen over het algemeen niet, evenmin als ongewenste gevolgen van een monopoliepositie bij sanctietoepassing. In zich daartoe lenende situaties kan door of namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit overigens ook het instrument van bestuursdwang worden ingezet, onder welke bevoegdheid de last onder dwangsom is begrepen.
9. Goede informatievoorziening tussen toezichthouders en handhavers kan bij de betrokken diensten van hetzelfde ministerie onderling en in relatie tot het openbaar ministerie worden verzekerd door handhaving-afspraken en een vaste overlegstructuur. Er is sprake van een langdurige samenwerkingservaring.

Om behalve sanctionering door bestuurlijke boetes ook strafrechtelijke handhaving mogelijk te maken, vindt strafbaarstelling van de eerdergenoemde feiten via de Wet op de economische delicten plaats (artikel V). Ook op het punt van de strafbaarstelling wordt recht gedaan aan de consistentie binnen het totale sanctiesysteem, die in het voorgaande onder 3 aan de orde was.

Overtreding van de voorgestelde artikelen 5a en 5h, zijnde de kernbepalingen van het systeem van gebruiksnormen, is ondergebracht in dezelfde categorie van economische delicten als overtreding van de mestuitrijregels, gesteld krachtens de Wet bodembescherming, en overtreding van de uitbreidings- en verplaatsingsverboden van hoofdstuk V van de Meststoffenwet, de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij. Het gaat in alle situaties om gedragingen van een vergelijkbare, ernstige laakbaarheid, die betrekking hebben op de kernbepalingen van de wettelijke regels ter beteugeling van de mestproblematiek. In alle gevallen is sprake van strafbaarstelling in artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten, waardoor het zwaarste sanctieregime van die wet van toepassing is. Ingeval sprake is van opzet en het delict derhalve als misdrijf kan worden aangemerkt (artikel 2 Wet de economische delicten) kan een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of een geldboete van de vijfde categorie (thans € 45 000) worden opgelegd. Is er geen sprake van opzet, in welk geval het delict als overtreding wordt aangemerkt, dan kan een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vierde categorie (thans € 11 250) worden gevorderd (artikel 6 van de Wet op de economische delicten in samenhang met artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht). Ingeval sprake is van recidive of ingeval het feit is gepleegd door een rechtspersoon, een vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid of een maatschap, kan eventueel ook een boete van de eerstvolgende categorie worden opgelegd, namelijk bij een misdrijf een boete van de zesde categorie (thans € 450 000) en bij een overtreding een boete van de vijfde categorie (thans € 45 000).

De ondersteunende bepalingen ten aanzien van administratie, gegevensverstrekking en hoeveelheidsbepaling en dergelijke worden, zoals nu al het

geval is bij vergelijkbare regels van de mestwetgeving, strafbaar gesteld in artikel 1a, onder 3°, van de Wet op de economische delicten (artikel V). Als maximumstraf geldt voor deze categorie van delicten een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de vierde categorie (thans € 11 250), bij recidive of rechtspersonen eventueel te verhogen tot een geldboete van de vijfde categorie (thans € 45 000). De artikelen 7 en 8 van de Wet de op de economische delicten voorzien in specifieke, op bedrijfsmatige activiteiten geënte bijkomende straffen en maatregelen, die zijn toegesneden op bedrijven die welbewust vanuit economische motieven het betrokken feit plegen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om ontneming van het wederrechtelijk genoten voordeel of het geheel of gedeeltelijk stilleggen van de onderneming voor een periode van ten hoogste een jaar.

De daadwerkelijke inzet van het strafrecht zal worden gereserveerd voor de ernstige delicten.

Het oordeel over het al dan niet instellen van strafvervolgning is uiteraard aan het openbaar ministerie. Cumulatie van een bestuurlijke boete en een strafrechtelijke sanctie voor hetzelfde feit is gegeven het beginsel van «ne bis in idem» uitgesloten. In het voorgestelde artikel 76 van de Meststoffenwet is een voorziening opgenomen die samenloop uitsluit (artikel I, onderdeel V). Daarbij treedt het bestuursrecht terug ten gunste van het strafrecht ingeval strafvervolgning is ingesteld. Omgekeerd geldt dat, als inmiddels een bestuurlijke boete is opgelegd of als na een eerdere bekendmaking van een voornemen daartoe door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is medegedeeld dat wordt afgezien van oplegging van een bestuurlijke boete, de (vermeende) overtreder in beginsel ook niet meer strafrechtelijk vervolgd kan worden (zie het voorgestelde artikel 77, derde lid, van de Meststoffenwet; artikel I, onderdeel V).

Ten behoeve van een goede afstemming tussen bestuursrecht en strafrecht is in het eerste en tweede lid van het voorgestelde artikel 77 van de Meststoffenwet vastgelegd dat geconstateerde feiten ter beoordeling aan het openbaar ministerie worden voorgelegd, ingeval de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven. Afhankelijk van de reactie van het openbaar ministerie, of het uitblijven daarvan binnen 13 weken na de melding, kan alsnog een bestuurlijke boete worden opgelegd (tweede en derde lid).

Als onderdeel van de hiervoor, onder 3, bedoelde handhavingafspraken zal met het openbaar ministerie een richtlijn 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. De richtlijn zal worden gepubliceerd in de Staatscourant.

Voorshands wordt in ieder geval gedacht aan de volgende feiten:

- a. Herhaalde overtredingen. Als binnen een relatief korte periode, bijvoorbeeld vijf jaar, voor overtreding van de gebruiksnormen, bedoeld in het voorgestelde artikel 5a in samenhang met artikel 5b van de Meststoffenwet, of voor overtreding van de verplichting tot een verantwoorde mestafzet, bedoeld in het voorgestelde artikel 5h van de Meststoffenwet, twee- of driemaal een bestuurlijke boete is opgelegd, ligt het in de rede om bij een volgende overtreding van dat voorschrift strafvervolgning in te stellen. Het gaat dan om situaties van kennelijk opzettelijk handelen waarbij de herhaald opgelegde boete niet werkt en derhalve zal moeten worden teruggevallen op vrijheidsbenemende straffen en eventuele bijkomende maatregelen op grond van de Wet op de economische delicten, zoals de stillegging van een bedrijf. Gegeven de hoogte van de tarieven zal het hier gaan om zeer uitzonderlijke gevallen.

Bij overtredingen van andere voorschriften die bestuurlijk beboetbaar zijn, de meer ondersteunende bepalingen inzake onder meer de administratieve verantwoording, kan een soortgelijke lijn worden gevolgd, met dien verstande dat voor verplichtingen met betrekking tot meldingen of gegevensverstrekking waarbij een hoge frequentie aan de orde is, zoals meldingen van mesttransporten en de verantwoording van mesttransporten door vervoersbewijzen, een andere maatstaf zal hebben te gelden. Te denken valt bijvoorbeeld aan het binnen een bepaalde tijdspanne bij herhaling overschrijden van een bepaald boetebedrag, welk bedrag zal zijn berekend op basis van het aantal onjuiste of niet-tijdig gedane meldingen of ingestuurde bewijzen.

- b. Aanmerkelijke overtredingen. Als zodanig moeten in ieder geval worden aangemerkt overschrijdingen van de gebruiksnormen, bedoeld in het voorgestelde artikel 5a in samenhang met artikel 5b van de Meststoffenwet, en overtredingen van de verplichting tot een verantwoorde mestafzet, bedoeld in het voorgestelde artikel 5h, met een dermate omvang dat het maximale boetebedrag, genoemd in het voorgestelde artikel 84, wordt overschreden. Een overtreding kan ook in relatieve zin aanmerkelijk zijn. Bij de gebruiksnormen valt te denken aan de overschrijding met een nader te bepalen hoeveelheid stikstof of fosfaat per hectare. Bij het voorgestelde artikel 5h kan de niet verantwoorde hoeveelheid mest worden afgezet tegen de omvang van de productie en de aanvoer van dierlijke mest.
- c. Overtredingen in georganiseerd verband, al dan niet aan te duiden als criminele organisaties.
- d. Complexe, frauduleuze constructies voor de ontwarring waarvan ingrijpende dwangbevoegdheden, zoals vrijheidsbeneming, noodzakelijk zijn.

In het handhavingsdocument zal een en ander verder worden uitgewerkt. Overigens behoudt het openbaar ministerie uiteraard ook onafhankelijk van het aangeven van het bestuur de mogelijkheid tot instelling van strafvervolging. De eerder genoemde samenloopregeling voorkomt in die situatie een ongewenste cumulatie van straffen.

Op basis van de ervaringen in de praktijk zal worden bezien of in de toekomst tot een wettelijke regeling kan worden gekomen waarin de grens tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving scherper wordt gesteld. Het College van procureurs-generaal heeft in zijn advies op het onderhavige wetsvoorstel aangegeven op korte termijn in een advies aan de Minister van Justitie afzonderlijk terug te komen op de vraag welke mogelijkheden er zijn om tot één stelsel te komen, waarin – voor alle wetgeving waar gebruik wordt gemaakt van het instrument van bestuurlijke boeten – tot een heldere en eenduidige afbakening van deze grens wordt gekomen. Mocht een dergelijke generieke afbakening mogelijk zijn en het voorstel daartoe door het kabinet worden overgenomen, dan zal uiteraard ook voor de Meststoffenwet daarbij worden aangesloten.

De oplegging van punitieve sancties, zoals bestuurlijke boetes en strafrechtelijke sancties, laat de mogelijkheid van de oplegging van herstelsancties onverlet. De herstelsanctie heeft immers niet de strekking van straffen en leedtoevoeging, maar strekt ertoe de overtreding te beëindigen of ongedaan te maken. Zoals in het voorgaande, onder 8 is aangegeven, kan in zich daartoe lenende omstandigheden worden gedacht aan de inzet van bestuursdwang of de last onder dwangsom. De mogelijkheid tot toepassing van bestuursdwang, en daarmee tevens de last onder dwangsom, is opgenomen in artikel 71a van de Meststoffenwet (na de voorgestelde wetswijziging in artikel 71; artikel I, onderdeel V). Inzet van de herstelsanctie ligt bij de gebruiksnormen van het voorgestelde artikel 5b van de Meststoffenwet wellicht wat minder voor de hand, nu overschrijding daarvan over het algemeen pas na afloop van het jaar kan worden vastgesteld. Maar waar het gaat om het op orde brengen van de

administratie, bijvoorbeeld ter zake van de verantwoording van de afvoer van het dierlijke mestoverschot, kan de last onder dwangsom wel degelijk meerwaarde hebben. Dat instrument kan bijvoorbeeld ook worden gebruikt om af te dwingen dat satellietvolgapparatuur op een mesttransportvoertuig (GPS) wordt aangebracht (zie paragraaf 4 van de memorie van toelichting). Mede op basis van de ervaringen met de handhaving in de praktijk, zal nader worden gezien in welke concrete situaties de herstelsancties het best kunnen worden ingezet om te komen tot een optimale mix van instrumenten, gericht op een maximaal effect. Tot slot zij ten aanzien van de sanctionering nog opgemerkt, dat voor de bestuurlijke boetes de in artikel 62 van de Meststoffenwet opgenomen voorziening op het punt van de rechtsbescherming wordt gewijzigd. Tegen besluiten genomen op grond van de Meststoffenwet – buiten besluiten op grond van het in hoofdstuk IV geregelde, ingevolge het onderhavige wetsvoorstel geschrapte heffingenstelsel – is thans beroep in één instantie mogelijk, namelijk bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Gegeven het punitieve en daarmee ingrijpende karakter van de bestuurlijke boetes, wordt het wenselijk geacht beroep in twee instanties tegen de oplegging van deze boetes open te stellen. Dit nog los van de vraag of voor de zwaardere overtredingen artikel 14, vijfde lid, van het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (IVBPR) dit niet zonder meer al als eis stelt. Ook de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, die voorstellen heeft gedaan voor de inrichting van de Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht, acht beroep in twee instanties, in ieder geval bij zwaardere straffen, wenselijk. In lijn hiermee wordt, door wijziging van artikel 62 van de Meststoffenwet en van de bijlage bij de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie, voor de bestuurlijke boetes voorzien in beroep in eerste instantie bij de rechtbank en in hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (artikelen I, onderdeel P, en III). Er wordt voor lagere boetebedragen overigens geen uitzondering gemaakt op de mogelijkheid van beroep in twee instanties. Verondersteld mag worden dat de afweging van kosten en baten door de belanghebbende ertoe leidt dat bij lage bedragen de facto van de mogelijkheid van hoger beroep nauwelijks gebruik zal worden gemaakt. De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel aangegeven te kunnen instemmen met de voorgestane beroepsgang.

§ 6. OVERIGE WIJZIGINGEN

a. Natuurterrein

Anders dan in de artikelen 19 en 26 van de huidige Meststoffenwet het geval is, worden in het nieuwe systeem van gebruiksnormen geen beperkingen gesteld aan het mestgebruik op natuurterrein dat in gebruik is bij een landbouwbedrijf en waarvoor een beheersregime geldt dat – in verband met een extensieve vorm van beweiding – enig mestgebruik met zich brengt. Deze gronden tellen ook niet mee voor de gebruiksruimte voor meststoffen binnen de in het voorgestelde artikel 5b genoemde gebruiksnormen. Het gaat bij «natuurterrein» volgens de bestaande definitie in artikel 1, eerste lid, onderdeel v, van de Meststoffenwet om gronden met een houtopstand, heidevelden, vennen, hoogveenterreinen, zandverstuivingen, duinterreinen, kwelders, schorren, gorsen, slikken, riet- en ruigtlanden, grienden en laagveenmoerassen. Op deze gronden, waarover overigens slechts een zeer beperkt deel van de landbouwbedrijven beschikt, wordt geen normale landbouwpraktijk uitgeoefend en wordt hooguit, uit een oogpunt van onderhoud en van instandhouding van bepaalde plantensoorten en van het landschap, een zeer beperkte vorm

van begrazing door schapen, paarden of runderen (bijvoorbeeld Schotse Hooglanders) toegepast.

Voor natuurterrein met een beheersregime dat niet tot een landbouwbedrijf behoort, is de norm gesteld in artikel 2, eerste lid, van het op de Wet bodembescherming gebaseerde Besluit gebruik meststoffen.

Het gaat in beide situaties om beheer als bedoeld in de Subsidieregeling natuurbeheer 2000, beheer dat is vastgesteld krachtens de

Natuurbeschermingswet en beheer dat – anderszins – is gericht op de instandhouding van natuurwaarden en tot stand is gekomen met instemming van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Verwezen zij op dit punt naar artikel 1b van de Regeling landbouwgrond en natuurterrein Meststoffenwet.

Het ligt in de bedoeling om de regelgeving van de mestwetgeving ten aanzien van natuurterrein met beheersregimes gelijk te trekken, ongeacht of deze in gebruik is bij landbouwbedrijven, bij natuurbeschermingsorganisaties, landgoederen of anderszins. Daarbij wordt betere aansluiting gezocht bij het werkelijke mestgebruik dat het beheersregime toelaat. Het wetsvoorstel strekt er tegen deze achtergrond toe om een uitdrukkelijke scheiding aan te brengen tussen het mestregime voor landbouwgrond en het mestregime voor natuurterrein.

De gebruiksnormen van de Meststoffenwet zullen zich uitdrukkelijk beperken tot landbouwgrond. Dit wordt bereikt door de wijze waarop de in de voorgestelde artikelen 5a en 5b van de Meststoffenwet gebruikte begrippen zijn ingevuld. Het verbod van artikel 5a ziet op het gebruik van meststoffen «op een bedrijf». Het begrip «bedrijf», als omschreven in het voorgestelde artikel 1, eerste lid, onderdeel h, van de Meststoffenwet omvat, behalve gebouwen, alleen landbouwgrond. Natuurterrein wordt niet tot het bedrijf gerekend. Ook de gebruiksnormen, neergelegd in de strafuitsluitingsgrond van artikel 5b, hebben – zoals in de bewoordingen van de aanhef van dat artikel tot uitdrukking komt – uitsluitend betrekking op landbouwgrond.

Tegelijk zal de reikwijdte van het in artikel 2, eerste lid, van het Besluit gebruik meststoffen opgenomen verbod worden verruimd, waardoor ook natuurterrein dat in gebruik is bij landbouwbedrijven eronder komt te vallen. Daarbij zal in een uitzondering op het verbod worden voorzien, voor zover dierlijke meststoffen worden gebruikt overeenkomstig de voorwaarden en beperkingen van het desbetreffende beheersregime. Overigens zij erop gewezen dat niet-voldoening aan de regels ten aanzien van het beheer op dit punt, niet alleen leidt tot overtreding van het strafrechtelijk gehandhaafde verbod, gesteld in het Besluit gebruik meststoffen, maar ook negatieve consequenties heeft voor de subsidie, respectievelijk gesanctioneerd kan worden in het kader van de Natuurbeschermingswet. Bij het sanctiebeleid in het kader van het Besluit gebruik meststoffen zal daar rekening mee moeten worden gehouden.

Voor een bedrijf dat de beschikking heeft over natuurterrein waarop in het kader 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, niet meegeteld bij de hoeveelheid meststoffen die op de landbouwgrond is aangewend. Een enkel beheersregime voorziet ook in het gebruik van zeer beperkte hoeveelheden vaste mest los van begrazing. Is de betrokken hoeveelheid afkomstig van het landbouwbedrijf dat de beschikking heeft over het natuurterrein, dan geldt de betrokken hoeveelheid als afgevoerd van het landbouwbedrijf. Bij het aannemelijk maken dat de gebruiksnormen voor landbouwgrond zijn nageleefd, wordt met een dergelijke afvoer rekening gehouden, al betreft het minimale hoeveelheden.

De voorgestelde systematiek vergroot niet alleen de transparantie van de wetgeving. Aldus kan ook beter worden voorkomen dat, als gevolg van afstemmingsproblemen tussen verschillende beperkingen, meststoffen die niet ingevolge het beheersregime mogen worden gebruikt maar wel ingevolge de generieke norm van de Meststoffenwet, leiden tot overbemesting van de landbouwgrond van het landbouwbedrijf.

b. Evaluatiebepaling

De bestaande evaluatiebepaling in artikel 68 van de Meststoffenwet voorziet in een tweejaarlijkse evaluatie van de werking van de Meststoffenwet. De termijn van twee jaar wijkt aanzienlijk af van de gebruikelijke termijn. In de toelichting bij aanwijzing 164 van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt aangegeven dat in het algemeen een evaluatietermijn van vijf jaar in de rede lijkt te liggen.

De afgelopen periode is gebleken dat voor een integrale evaluatie van de Meststoffenwet op alle onderdelen de huidige frequentie van een tweejaarlijkse rapportage te hoog is. Niet alleen legt deze verplichting een relatief groot beslag op de beschikbare middelen en capaciteit, maar daarnaast is zij weinig zinvol. Bij de meergenoemde evaluatie van de Meststoffenwet in 2004 is vastgesteld dat de tweejaarlijks frequentie van een alles omvattende evaluatie van de Meststoffenwet ook te hoog is gezien het tempo van voortschrijding van kennis en inzicht. Daar komt bij dat de wijzigingen waartoe wordt besloten op grond van een evaluatie over het algemeen niet eerder dan twee jaar à drie na afronding van de evaluatie in wetgeving zijn vertaald. De effecten van die wijzigingen in de praktijk zijn pas weer vast te stellen twee à drie jaar na het van kracht worden ervan.

Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld de evaluatiebepaling aan te passen en de termijn voor elke volgende evaluatie te bepalen op ten hoogste vijf jaar na de voorgaande evaluatie. In verband met de nadere besluitvorming die moet plaatsvinden over de normstelling en de onderbouwing van de derogatie voor de periode van het op 20 december 2007 bij de Europese Commissie in te dienen vierde actieprogramma – houdende het maatregelenpakket ter implementatie van de Nitraatrichtlijn – wordt voorgesteld om in artikel 68 het volgende jaar voor verslaglegging aan de Staten-Generaal te bepalen op 2007. Het volgende geschikte evaluatiemoment wordt bepaald op basis van de behoefte aan evaluatiegegevens met het oog op het eerstvolgende actieprogramma, de in de richtlijn voorgeschreven monitoringprogramma's en rapportage daarover en de verplichtingen en termijnen die voortvloeien uit andere richtlijnen, waaronder de Kaderrichtlijn Water. Vastgelegd is evenwel dat de evaluatie in ieder geval binnen vijf jaar na de vorige evaluatie plaatsvindt (artikel I, onderdeel U).

c. Overige wijzigingen

De overige wijzigingen worden toegelicht in de artikelsgewijze toelichting in paragraaf 12 van de memorie van toelichting.

§ 7. JURIDISCHE ASPECTEN

Op de gevolgen van het hofarrest van 2 oktober 2003, van de Europese regelgeving inzake fosfaat en van de keuzen ten aanzien van de sanctieering is ingegaan in de paragrafen 2 en 5 van de memorie van toelichting. De specifieke juridische aspecten die aan de orde zijn bij de verschillende bepalingen met betrekking tot de oplegging en invordering van bestuurlijke boetes worden uitgebreid behandeld in de in paragraaf 12 opgenomen toelichting bij artikel I, onderdeel V, van het wetsvoorstel.

Op deze plaats zal nader worden ingegaan op de in de voorgestelde artikelen 5a en 5b (artikel I, onderdeel F) gevolgde systematiek van normstel-

ling en de daaruit voortvloeiende bewijslastverdeling, alsook op andere aspecten met betrekking tot de bewijsvoering.

a. Bewijslastverdeling

In het onderhavige wetsvoorstel is de normstelling met betrekking tot de gebruiksnormen zodanig ingericht, dat het zwaartepunt bij de verantwoording van de gebruikte hoeveelheid meststoffen bij de gebruiker van die meststoffen ligt. Dit wordt bewerkstelligd doordat in het voorgestelde artikel 5a van de Meststoffenwet een algeheel verbod op het op of in de bodem brengen van meststoffen is gesteld, dat ingevolge het voorgestelde artikel 5b van die wet niet geldt indien geen van de in het artikel genoemde gebruiksnormen wordt overschreden. Het is, indien vast is komen te staan dat de agrariër meststoffen heeft gebruikt, primair aan de agrariër om zich bij wijze van strafuitsluitingsgrond te beroepen op voldoening aan de voorwaarden van artikel 5b voor opheffing van het verbod en dit ook aannemelijk te maken. Slaagt hij daar niet in, dan geldt het verbod onverkort en is hij strafbaar wegens overtreding van het verbod om meststoffen te gebruiken.

Een dergelijke systematiek van normstelling is destijds ook gekozen in het Besluit gebruik dierlijke meststoffen, waarin tot 1998 een systeem van strafrechtelijk gehandhaafde gebruiksnormen was neergelegd. De betreffende systematiek werd doorgevoerd bij wijzigingsbesluit van 13 juli 1991 (Stb. 385), om de sturingskracht van het systeem van gebruiksnorm te vergroten.

De gekozen systematiek van normstelling moet ook in het onderhavige geval bijdragen aan een versterking van de handhaving, door verlichting van de bewijslast van de overheid.

De systematiek is in overeenstemming met artikel 6, tweede lid, van het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). In dat artikellid is het beginsel neergelegd dat een ieder tegen wie vervolging is ingesteld voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan, de zogenoemde presumpctie van onschuld.

Op dit punt is onder meer het arrest van de Hoge Raad van 3 december 2002 (NJ 2003, 606) van belang. Dit arrest heeft betrekking op de op artikel 96 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gebaseerde Verordening identificatie en registratie varkens 1998 van het Productschap Vee en Vlees, waarin een algeheel verbod op het houden van varkens is opgenomen, dat vervolgens wordt opgeheven als de houder kan aantonen dat een van de twee in de verordening daarvoor genoemde voorwaarden wordt voldaan.

De Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad concludeerde in die zaak ten aanzien van de systematiek van normstelling dat de rechter slechts in uitzonderlijke gevallen de bevoegdheid heeft om het voorschrift onverbindend te verklaren wegens strijdigheid met artikel 6, tweede lid, van het EVRM: «In verband met de verhouding tussen een zo ruim geformuleerd verbod en de daarop voorziene uitzonderingen, en de inspanningen die justitiabelen zich moeten getroosten om zich met succes op dergelijke uitzonderingen te beroepen, zal de strafrechter een (tot een strafbaarstelling behorend) wettelijk voorschrift naar mijn overtuiging slechts onverbindend mogen verklaren in de uitzonderlijke gevallen waarin het wettelijk verbod en de daarop voorziene uitzonderingen, in onderling verband beschouwd, tot een vermoeden van schuld leiden dat de verdachte niet, dan wel slechts door inspanningen die in redelijkheid niet van hem gevergd kunnen worden, kan weerleggen.»

De Hoge Raad kwam met toepassing van dit criterium tot de slotsom, dat het gerechtshof te 's Hertogenbosch in dezen terecht had geoordeeld dat de gekozen wetgevingstechniek niet leidt tot strijd met het EVRM. Het

gerechtshof had overwogen: «Weliswaar wordt de bewijslast dat de ondernemer over het betreffende varken feitelijke macht mag uitoefenen, dan wel dat hij dit varken in de vestiging aanwezig mag hebben, door de wijze van regelgeving gelegd bij de verdachte, die immers aannemelijk moet maken dat één van de strafuitsluitingsgronden (...) zich voordoet, doch het hof acht deze bewijslastverdeling niet onredelijk omdat dat bewijs op eenvoudige wijze te leveren zal zijn.»

Bij de voorgestane normstelling in de artikelen 5a en 5b van de Meststoffenwet worden geen onredelijke inspanningen van de gebruiker gevraagd voor het aannemelijk maken van de toepasselijkheid van de strafuitsluitingsgrond in zijn situatie. De gebruiker beschikt immers bij uitstek over de gegevens met betrekking tot de productie, aan- en afvoer en voorraden meststoffen, op basis waarvan de naleving van de gebruiksnormen aannemelijk kan worden gemaakt. Deze gegevens heeft hij sowieso voor een professionele bedrijfsvoering overeenkomstig een goede landbouwpraktijk nodig. Bovendien dient hij op grond van de krachtens het nieuwe hoofdstuk VA van de Meststoffenwet gestelde regels de betrokken gegevens te administreren. In diezelfde regels wordt duidelijk gemaakt op welke wijze de verschillende te administreren hoeveelheden worden bepaald. Dat laat onverlet dat de gebruiker van de meststoffen de ruimte heeft om met ook met alternatieve bewijzen te komen (zie hierna onder b). De gebruiker van de meststoffen verkeert wat betreft het inzicht in de bedrijfsvoering op dit punt en de mogelijkheden om de toepasselijkheid van de strafuitsluitingsgrond aannemelijk te maken in een voordeliger positie dan de overheid.

Het voorgaande wil uiteraard niet zeggen dat op de overheid geen bewijslast rust.

Op de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, die een besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete neemt, althans daartoe het voorstellen heeft, rust in ieder geval de primaire last om aannemelijk te maken dat er is voldaan aan de delictomschrijving in artikel 5a, dus dat sprake is geweest van het op een landbouwbedrijf op of in de bodem brengen van meststoffen. Dat geldt ook voor het openbaar ministerie, ingeval sprake is van strafvervolgung. Het op of in de bodem brengen van meststoffen hoeft niet fysiek te worden vastgesteld, maar kan worden afgeleid uit de gegevens met betrekking tot onder meer de productie en aan- en afvoer van meststoffen die hetzij in het kader van de voorgeschreven administratieve verantwoording door de agrariër aan de overheid zijn verstrekt, hetzij door de uitoefening van de bevoegdheden in het kader van de het toezicht op de naleving zijn verkregen.

Voorts zal de minister, onderscheidenlijk het openbaar ministerie, ingeval de agrariër gegevens heeft aangedragen om aannemelijk te maken dat hij de gebruiksnormen heeft nageleefd, deze gegevens niet zonder meer naast zich neer kunnen leggen. Gemotiveerd moet worden waarom met deze gegevens de toepasselijkheid van de strafuitsluitingsgrond niet is komen vast te staan en gepersisteerd wordt in het voorgenomen besluit om een bestuurlijke boete op te leggen, onderscheidenlijk tot strafvervolgung. In het bestuursrecht vloeit dit voort uit de verplichting tot een zorgvuldige voorbereiding van besluiten, neergelegd in artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht. In het strafrecht wordt op dit punt in de jurisprudentie een onderzoeksplicht aangenomen (zie bijvoorbeeld HR 3-6-1997, NJ 657). Waar de mate van overschrijding van de gebruiksnorm bepalend is voor de hoogte van de bestuurlijke boete, zal de bewijslast voor de omvang van de overschrijding eveneens primair bij de minister liggen. Bij het strafrecht geldt dat voor het openbaar ministerie, waar het gaat om de onderbouwing van de vordering tot ontneming van het wederrechtelijk genoten voordeel en, in mindere mate de strafmaat.

b. Eenvoudige vaststelbaarheid overtredingen in relatie tot de vrije bewijsleer

De Raad van State heeft in zijn advies met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel over de redelijkheid van de in het voorgaande beschreven bewijslastverdeling geen opmerkingen gemaakt. Wel wijst hij erop dat de gekozen systematiek nog niet de conclusie rechtvaardigt dat sprake is van een eenvoudige vaststelling van overtredingen, waar de agrariër immers de ruimte houdt om met alternatieve bewijsstukken te komen en de overheid de omvang van de normoverschrijding aannemelijk zal moeten maken. Deze kanttekening van de Raad van State is terecht.

De mogelijkheid om met alternatieve bewijsstukken te komen kan 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 de norm op genoemde wijze nader in te vullen, gebeurt dat. Zo is in het voorgestelde artikel 5f vastgelegd met welke hoeveelheden wordt gerekend. Ook bijvoorbeeld 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 moet worden berekend 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, 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 zal sprake moeten zijn van een zorgvuldige weging van feiten en omstandigheden en zal een 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 overigens, 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 EVRM.

c. Het nemo tenetur-beginsel

Waar de overheid voor de bewijsvoering van het plegen van een strafbaar feit mede gebruik maakt van gegevens die door de agrariër moeten worden bijgehouden en verstrekt op basis van wettelijke voorschriften, kan de vraag rijzen hoe zich dat verhoudt tot het zogenoemde «nemo tenetur-beginsel». Dit beginsel is in artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering neergelegd als het zwijgrecht van degene die verdacht wordt van een strafbaar feit. De Hoge Raad verstaat daaronder dat een verdachte niet mag worden verplicht actief mee te werken aan hetgeen tot zijn veroordeling kan leiden. Het moet echter niet zo ruim worden gezien dat een verdachte een onvoorwaardelijk recht heeft om op generlei wijze te worden verplicht tot het verlenen van medewerking aan het verkrijgen van mogelijk voor hem bezwarend bewijsmateriaal (HR 29 oktober 1996, NJ 1997, 232). Het ligt in de rede om bij bestuursrechtelijke, punitieve sancties dit beginsel op gelijke wijze toe te passen en te interpreteren als in het strafrecht.

Voor de reikwijdte van het nemo tenetur-beginsel is ook het internationale recht van belang. Het beginsel is neergelegd in artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (hierna: IVBPR). Het wordt ook begrepen onder de vereisten van een «fair trial» van artikel 6 van het EVRM ingeval sprake is van een «criminal charge» in de zin van dat artikel. Dit blijkt uit het Funke-arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM 25-2-1993, NJ 485). In het arrest Saunders (EHRM 19-12-1996, NJ 1997, 699) heeft dat hof (hierna: EHRM) evenwel uitgemaakt dat in artikel 6 EVRM niet een algemeen recht besloten ligt om niet mee te hoeven werken aan de eigen veroordeling. Het is wel degelijk mogelijk om het overleggen van gegevens af te dwingen die onafhankelijk van de wil van de verdachte bestaan. Tot deze gegevens behoren ook documenten die ingevolge een algemene wettelijke verplichting door de verdachte worden opgesteld en bewaard. Deze gegevens kunnen zelfs als sprake is van een concrete verdenking als bewijs voor het hebben begaan van een beboetbaar of anderszins strafbaar feit worden gevorderd en gebruikt. Het recht op een eerlijk proces wordt daarmee volgens het hof niet geschonden, mits de overheid op het moment van het vorderen van de documenten zeker kon zijn van het bestaan ervan.

Het nemo tenetur-beginsel kan niet worden ingeroepen in de fase voorafgaand aan de situatie waarin er ten aanzien van de betrokkene sprake is van een «criminal charge» in de zin van artikel 6 EVRM. Van een «criminal charge» is volgens de Hoge Raad sprake wanneer de betrokkene objectief kan afleiden dat er een punitieve sanctie wordt voorbereid, althans dat de mogelijkheden hiertoe worden onderzocht (HR 29-10-1996, NJ 232). In dit zelfde arrest bepaalde de Hoge Raad dat zelfs wanneer iemand als verdachte van een strafbaar feit wordt aangemerkt, er niet noodzakelijkerwijs ook sprake is van een criminal charge. Duidelijk is dat in de fase van het toezicht op de naleving, waarbij nog niet van een overtreding van een wettelijk voorschrift behoeft te zijn gebleken, daarvan geen sprake is. Dat geldt ook waar ingevolge een algemeen geldend wettelijk voorschrift – al dan niet desgevraagd – gegevens moeten worden verstrekt, bijvoorbeeld nadere gegevens die een verklaring kunnen geven voor een schijnbare disbalans tussen de geproduceerde en afgevoerde meststoffen op een bedrijf. Het kan dan gaan om gegevens die later mogelijk bezwarend kunnen blijken te zijn, maar die worden gevraagd op een moment dat nog geen sprake is van de voorbereiding van een punitieve sanctie dan wel van een onderzoek naar de mogelijkheden daartoe op basis van een concrete verdenking. De aldus verkregen gegevens kunnen later zonder meer worden gebruikt voor de vaststelling dat sprake is van een beboetbaar of anderszins strafbaar feit.

Op het vlak van de administratieve verplichtingen op grond van de mestwetgeving is illustratief het arrest van de Hoge Raad van 22 juni 1999 (nr. 109512 E, M en R 2000/1, nr. 1.) inzake de tot 1998 op grond van de Meststoffenwet verplichte inzending van het Afsluitformulier mestboekhouding. De verdachte had verzuimd het formulier in te zenden en beriep zich erop dat deze verplichting in strijd was met het nemo tenetur-beginsel en derhalve onverbindend was, omdat hij zich daardoor aan het gevaar van strafrechtelijke vervolging zou blootstellen ingeval het formulier onjuiste gegevens zou bevatten. Een dergelijke ruime interpretatie van het nemo tenetur-beginsel erkent de Hoge Raad niet. De Hoge Raad herhaalt in het arrest dat het nemo tenetur-beginsel er uitsluitend toe strekt om een verdachte te vrijwaren van de verplichting tot het afleggen van een verklaring – het verschaffen van inlichtingen daaronder begrepen – omtrent zijn betrokkenheid bij een strafbaar feit, waarvan niet kan worden gezegd dat deze in vrijheid is afgelegd.

In een verhoor, te weten een mondelinge ondervraging met het oog op het opleggen van een bestraffende sanctie, zal de betrokkene moeten worden gewezen op zijn zwijgrecht, in de in het bovenstaande omschreven betekenis. In het voorgestelde artikel 88 van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel V) is deze verplichting neergelegd.

§ 8. BEDRIJFSEFFECTEN

8.1 Algemeen

a. Aantal bedrijven en omvang veestapel (autonoom)

De categorieën bedrijven en ondernemingen waarvoor het onderhavige wetsvoorstel bedrijfseffecten heeft zijn de volgende. Voor de vermelde aantallen bedrijven en ondernemingen is aangesloten bij de gegevens van de Dienst Regelingen met betrekking tot 2002.

Landbouwbedrijven	90 000
waarvan: bedrijven zonder mestoverschot	50 000
waarvan: mestoverschotbedrijven*	40 000
waarvan: bedrijven met ten minste 70% grasland (derogatiebedrijven)	25 000
waarvan: bedrijven met landbouwgrond	88 500
Intermediaire ondernemingen	1 000**

* Inclusief bedrijven die «relatief» intensief zijn, namelijk bedrijven die mest moeten afvoeren om te voldoen aan de scherpere stikstofgebruiksnormen voor zanden lössgronden.

** In 2002 waren 736 ondernemingen actief, en 1239 geregistreerd.

Bij de aantallen landbouwbedrijven moet worden opgemerkt dat deze, zoals blijkt uit het deelrapport van het Landbouw Economisch Instituut Wageningen UR (LEI) in het kader van de evaluatie Meststoffenwet 2004, snel afnemen. Dit is onder andere het gevolg van de verslechterende concurrentiepositie van Europese landbouwbedrijven ten opzichte van landen buiten de Europese Unie. Bij de overblijvende bedrijven is sprake van een tendens tot schaalvergroting, met name in de veehouderijsector. In de periode tussen 1990 en 2001 is het aantal bedrijven met 25% afgenomen. De verwachting is dat deze afname zich door autonome ontwikkelingen, nog los van de effecten van het mestbeleid (zie hierna subparagraaf 8.2), de komende periode zal doorzetten.

Ten aanzien van de omvang van de veestapel wordt – afgezien van mogelijke conjuncturele oplevingen, zoals thans in de pluimveesector – een structurele afname als gevolg van autonome ontwikkelingen verwacht. Bij de rundveehouderij geschiedt dat primair door het afstoten van vleesvee en van jongvee en in mindere mate door het afstoten van melkkoeien. Door een verhoging van de melkproductie per koe blijft de melkproductie naar verwachting op een gelijk peil. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek en experts mag de volgende autonome ontwikkeling van de veestapel worden verwacht, op basis van een analyse van de effecten van veranderingen in vooral de concurrentiepositie door aangekondigde wijzigingen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Tabel: Aantal dieren (*1000) in 2002, 2005, en 2015

Diercategorie	2002	2005	2015
Melkkoeien	1 486	1 373	1 169
Jongvee	1 254	1 030	877
Varkens	5 591	5 591 ¹	5 144
Zeugen	1 312	1 312 ²	1 207
Rundvleesvee	392	392	147
Vleeskalveren	713	703	695
Pluimvee	102 503	91 090	77 731

Bron: CBS-Landbouwteiling 2000, Staalduinen et al (2002), G. B. C. Backus et al. (2003, 2004) en N. Bondt (2003)

¹ Verwachting 2006: 5 311 000 varkens.

² Verwachting 2006: 1 233 000 zeugen.

Het gevolg van de afnemende veestapel is ook een min of meer navenant afnemende omvang van de mestproductie.

De genoemde ontwikkelingen staan nog los van de effecten van de uit het onderhavige wetsvoorstel voortvloeiende normstelling. De daarmee gepaard gaande kosten zullen de autonome ontwikkeling versterken. De algemene effecten waarmee per sector rekening moet worden gehouden worden onderstaand behandeld. De sociaal-economische gevolgen in termen van inkomen en werkgelegenheid komen aan de orde in subparagraaf 8.2.

b. Effecten veehouderijbedrijven

Ten algemene kan worden gezegd dat de gevolgen van de normstelling voor veehouderijbedrijven primair zullen zijn gelegen in de extra kosten voor afzet van dierlijke mestoverschotten. Dat geldt in het bijzonder voor intensieve bedrijven, die over weinig grond beschikken. Bij de melkveebedrijven komen er nog een aantal andere effecten bij, volgens een recente ex ante-evaluatie door het LEI van de gevolgen van de normstelling in het onderhavige wetsvoorstel (de definitieve versie van het rapport wordt binnenkort gepubliceerd). Door de afvoer van dierlijke mest ter voldoening aan de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen zal extra kunstmest moeten worden aangevoerd om te voorzien in een voldoende opbrengst van gras en ruwvoer. Om de gevolgen te verzachten zullen melkveebedrijven ook andere maatregelen nemen. Zij zullen jongvee afstoten en de melkproductie per koe verhogen, waardoor de stikstofproductie daalt. Ook zullen zij hun areaal landbouwgrond vergroten. Bedrijven met veel snijmaïs zullen dit deels omzetten in grasland om binnen de termijnen van de derogatie (ten minste 70% grasland) te komen. Het effect hiervan zal zijn dat meer krachtvoer moet worden aangekocht. Een deel van de melkveebedrijven op zand- en lössgronden zal overgaan tot het op stal houden van de dieren, om voor een ruimere stikstofgebruiksnorm voor meststoffen in aanmerking te komen. Onder druk van de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen zullen de bemestingsniveaus voor bepaalde gewassen onder het bemestingsadvies komen te liggen, resulterend in een opbrengstderving. Het economische nadeel hiervan is echter gering.

De belangrijkste effecten bij de veehouderijbedrijven gaan evenwel uit van de mestafzetkosten.

In 2000/2001 bedroegen in de concentratiegebieden van intensieve veehouderijen de mestafzetkosten voor drijfmest (varkens- en rundveemest) € 10 per ton en voor vaste mest (pluimveemest) € 15 per ton mest. In dat jaar varieerde in de intensieve veehouderij het aandeel van de mestafzetkosten in de productiekosten van 2,7% (vleeskuikensbedrijf) tot 5,7% (vleesvarkensbedrijf). De extensievere sectoren, waaronder de melkveebedrijven, konden tot op heden aan de normen van de mestwetgeving voldoen zonder geconfronteerd te worden met mestoverschotten die van het bedrijf afgezet moesten worden. De mestafzetkosten waren in 2001 op een gemiddeld melkveebedrijf beperkt tot circa € 400 per bedrijf (LEI 2003).

De mestafzetkosten kunnen door externe factoren, zoals bijvoorbeeld de weeromstandigheden, erg schommelen. In 2004 waren volgens het recente LEI onderzoek de mestafzetkosten voor drijfmest (varkens- en rundveemest) aanmerkelijk lager dan in 2001, namelijk € 6 per ton; voor vaste mest was de prijs € 14 per ton. De mestafzetkosten waren op een melkveebedrijf in 2004 circa € 100 à € 200 per bedrijf.

Voor de extensievere sectoren, in het bijzonder de melkveehouderij, zullen de introductie van een afzonderlijke stikstofgebruiksnorm voor dierlijke mest, de hogere stikstofexcretiewaarde (zie subparagraaf 3.6.2 onder a van de memorie van toelichting), en de aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen tot gevolg hebben dat zij meer mest zullen moeten afvoeren. Als tevens rekening wordt gehouden met de afnemende omvang van het aantal dieren, dan gaat het volgens de recente schatting van het LEI jaarlijks in totaal om ruim 10 miljoen kilogram fosfaat in de periode van 2006 tot en met 2009. Voor de intensieve sectoren, zoals de leghennenbedrijven en fokzeugenbedrijven, zal de aanscherping van de normstelling geen directe gevolgen voor de omvang van het mestoverschot hebben: deze moeten nu al vrijwel al hun mest afvoeren. De verwachting van het LEI is dat de combinatie van een krimp in deze

sectoren en de mindere plaatsingsruimte op het eigen bedrijf – voor zover bedrijven grond hebben – zal resulteren in een beperkte afname van de in totaal door deze sectoren af te zetten mest met 2 (2006) à 1,5 miljoen kilogram (2009) fosfaat. Tegelijkertijd zal uitgaande van de huidige acceptatiegraad bij de akker- en tuinbouw voor dierlijke mest de mestplaatsingsruimte afnemen met 3 (2006) à 11,5 (2009) miljoen kilogram fosfaat.

Per saldo leiden de berekeningen van het LEI in het concept-rapport tot een mestoverschot dat oploopt van 1 miljoen kilogram fosfaat in 2006 tot circa 10 miljoen kilogram fosfaat in 2009. Daarbij wordt uitgegaan van een toename van de afzet buiten de Nederlandse landbouw van pluimveemest van de huidige 17 miljoen kilogram fosfaat naar 21,4 miljoen kilogram fosfaat in 2009. Het effect van het mestoverschot zal een stijging van de mestafzetprijzen zijn. In vergelijking met 2004 stijgen in de concentratiegebieden de afzetkosten voor drijfmest van € 6 per ton in 2004 naar € 10 per ton in 2006 en € 13 per ton in 2009. Voor droge pluimveemest stijgen de kosten van € 14 per ton in 2004 tot € 20 per ton in 2006 en 2009. De kosten drukken het zwaarst op bedrijven met weinig grond en weinig financiële marge, dus op de intensieve veehouderij. Bij de berekening zij aangetekend dat zij berust op veel aannames en grote onzekerheden heeft.

Het berekende mestoverschot zal naar verwachting van het LEI uiteindelijk wel plaatsbaar blijken te zijn, door de dynamiek in de markt die de hogere mestafzetkosten tot gevolg zullen hebben.

In de melkveesector zal een verlaging van het bedrijfsmestoverschot worden gerealiseerd door verdergaande bedrijfsaanpassingen, zoals het afstoten van jongvee en de aankoop van grond. Dit leidt tot een vermindering van het mestoverschot met 3 miljoen kilogram fosfaat in 2009.

Verder mag gerekend worden op een vergroting van de acceptatiegraad van mest bij de akker- en tuinbouw, door de hogere prijzen die deze bedrijven ontvangen. Dit leidt in 2009 tot een vermindering van het mestoverschot met 4 miljoen kilogram fosfaat. Doordat veehouderijbedrijven op grotere schaal overgaan tot mestscheiding, kan voor de dikke fractie van de mest een grotere aftrek worden gevonden voor nog eens 1 miljoen kilogram fosfaat in 2006 en 2009.

Daarnaast zal een verdere verkleining van de omvang van de veestapel, met name door beëindiging van bedrijven zonder financiële reserves en investeringsvermogen, in 2009 leiden tot een daling van de mestproductie met ongeveer 1 miljoen kilogram fosfaat. Het gaat dan met name om bedrijven in de varkens- en de pluimveehouderij. Een deel van de bedrijven zal worden overgenomen door andere bedrijven.

Voor de landbouwbedrijven gelden de met meer dan 40% verminderde administratieve lasten uit de mestwetgeving, die het gevolg zullen zijn van de beschreven wijzigingen in de regelgeving, als baten. Deze baten doen zich vooral voor bij de bedrijven zonder dierlijk mestoverschot (ruim de helft van het totale aantal landbouwbedrijven), die een minder zware verantwoordingsplicht hebben. Bij de intensievere bedrijven (minder dan de helft van het totale aantal landbouwbedrijven) worden baten – € 17,1 miljoen – gerealiseerd door het per 2005 vervallen van de verplichting om mestafzetovereenkomsten te sluiten voor de overschotmest. Op de administratieve lasten wordt verder ingegaan in subparagraaf 8.3.

Het moge duidelijk zijn dat hier gesproken wordt over gemiddelden. In individuele gevallen kunnen de gevolgen afwijken van het hiervoor geschetste beeld.

c. Akkerbouw- en tuinbouwbedrijven

Uit het hiervoor aangehaalde LEI-onderzoek komt het beeld naar voren dat de maatregelen van het onderhavige wetsvoorstel in het algemeen

niet zullen leiden tot een ander bouwplan. In het algemeen zal de lagere toegestane bemesting in 2006 en 2009 gevolgen hebben voor de opbrengsten uitgedrukt in kilogrammen. Die gevolgen zijn zeer beperkt in 2006. In 2009 zullen bij verdergaande normen, de gevolgen iets groter zijn. Het gaat dan bij de belangrijkste akkerbouwgewassen (wintertarwe, aardappelen, suikerbieten) om beperkte afnames tot ongeveer anderhalf procent. Hierbij moeten dan wel de kanttekeningen worden geplaatst dat enerzijds voor een aantal teelten – met name groenteteelten in de volle grond – de gevolgen naar verwachting groter zullen zijn. Bovendien worden de risico's in de bedrijfsvoering groter, omdat bijvoorbeeld in jaren met extreme weerssituaties de dalingen groter kunnen zijn als gevolg van het feit dat minder maatwerk mogelijk is in het gebruiksnormensysteem. Het LEI geeft aan dat het gebruik van dierlijke mest in 2006 beperkt zal toenemen en in 2009 vooral in de kleigebieden beperkt zal afnemen en dat het gebruik van kunstmest zal afnemen. De gunstiger mestaanvoerprijs ten opzichte van 2004 heeft positieve gevolgen voor het arbeidsinkomen, aangezien de akkerbouwer meer ontvangt voor de afgenomen dierlijke mest. De kosten voor de aankoop van kunstmest zullen tegelijkertijd dalen.

Voor de akkerbouw- en tuinbouwbedrijven zullen de administratieve lasten voortvloeiend uit de mestwetgeving met meer dan 40% verminderen. Op de administratieve lasten wordt verder ingegaan in subparagraaf 8.3.

d. Sectoren waarvan de mestproductie onder de definitie van dierlijke mest komt

Zoals is aangegeven in subparagraaf 3.2.1. van de memorie van toelichting, is de omschrijving van het begrip «dierlijke meststoffen» verruimd tot de excrementen van alle op bedrijfsmatige wijze, voor gebruiks- of winstdoeleinden gehouden dieren. Deze dierlijke meststoffen zijn relevant voor alle gebruiksnormen, maar in het bijzonder voor de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen, bedoeld in het voorgestelde artikel 5b in samenhang met artikel 5a van de Meststoffenwet. Het gaat dan zowel om productie van dierlijke meststoffen op het eigen bedrijf als om van derden aangevoerde dierlijke meststoffen.

De totale impact van deze voorgestelde wijziging is gering. Het gaat bij de diersoorten waarvan de meststoffen thans niet onder de begripsomschrijving vallen niet om diersoorten die in grote aantallen op veel bedrijven worden gehouden. Er zijn ongeveer 45 bedrijven die 2 500 herten houden (bron: Hertenhouderschap, een verkenning, ECLNV 2002). In 1996 waren er 111 landbouwbedrijven met struisvogels, 23 landbouwbedrijven met emoes en 58 landbouwbedrijven met nandoe's; in het totaal hadden deze bedrijven toen ongeveer 6 100 dieren (bron: land- en tuinbouwcijfers 2004). Een uitzondering zijn de paarden. Uit de landbouw-tellinggegevens blijkt dat er in 2003 op bijna 18 000 «reguliere» landbouwbedrijven ruim 86 000 paarden en ruim 43 000 pony's werden gehouden. Geschat wordt dat er in Nederland in het totaal – met inbegrip van maneges en paardenpensions – circa 400 000 paarden en pony's worden gehouden.

Voor zover de «nieuwe» dieren worden gehouden op bedrijven die nu reeds onder de werking van de Meststoffenwet vallen, zullen de administratieve lasten voor die bedrijven niet veel wijzigen. Aan de ene kant zal men mogelijk een iets uitgebreidere administratie ten aanzien van deze dieren, het voor deze dieren aangevoerde voer et cetera moeten voeren. Hier staat echter tegenover dat men geen onderscheid meer hoeft te maken in de administratie voor dieren die wel en die niet onder de normen van de Meststoffenwet vallen. Zo moeten bedrijven met rundvee

en paarden nu een aparte administratie voeren van het voer dat men voor de paarden aanvoert. In de toekomst is dit niet meer nodig.

Het voorstel is op het punt van de administratieve lasten het meest ingrijpend voor – de beperkte groep – bedrijven die als gevolg van deze wijziging nu voor het eerst volledig onder de werking van de Meststoffenwet komen te vallen. De gemiddelde toename van de administratieve lasten voor deze bedrijven zal gelijk zijn aan de gemiddelde administratieve last die samenhangt met het stelsel van gebruiksnormen. Deze wordt op dit moment geschat op minder dan 1 000 euro per bedrijf (zie subparagraaf 8.3 van de memorie van toelichting).

Een speciaal punt van aandacht zijn de kosten die samenhangen met de afvoer van dierlijke mest. In het algemeen zal het zo zijn dat voor zover de «nieuwe» dieren op landbouwbedrijven worden gehouden, de mest ook op het eigen bedrijf zal worden aangewend. In deze gevallen leidt het voorstel niet tot extra kosten. Wel zullen er extra kosten ontstaan ingeval de mest van deze dieren wordt afgevoerd en bestemd is om te worden gebruikt in de landbouw. In die situatie zullen de vrachten mest bemonsterd, geanalyseerd en gewogen moeten worden. De verwachting is dat het hier gaat om een beperkt aantal vrachten mest. Met uitzondering van paarden, is de totale mestproductie van de betrokken dieren zeer gering. Om een voorbeeld te noemen: Nederlandse hertenbedrijven houden gemiddeld 40 tot 60 dieren, met een bezettingsgraad van 20 à 25 herten per hectare. Met een gemiddelde excretie van ongeveer 10 kilogram stikstof per jaar, blijft het hertenbedrijf, met toepassing van de derogatie voor grasland, binnen de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen.

Voor paarden ligt het voorgaande genuanceerder. Paarden met een gemiddeld gewicht (500 kilogram) produceren circa 45 kilogram stikstof (gecorrigeerd voor stikstofvervluchtiging) en 20 kilogram fosfaat per jaar. Pony's produceren ongeveer de helft van deze hoeveelheid.

De paarden die worden gehouden op «reguliere» landbouwbedrijven worden over het algemeen geweid. Dat betekent dat de paardenmest maar beperkt kan worden opgevangen en afgevoerd. Over het algemeen is dat gegeven het gemiddeld beschikbare areaal per paard ook niet nodig om aan de gebruiksnormen te voldoen. Dat kan anders zijn als er op het bedrijf ook andere diersoorten worden gehouden. De betrokken veehouder zal er dan voor kiezen om extra mest van andere, op stal gehouden diersoorten af te voeren, tegen de in het voorgaande onder b genoemde mestafzetprijzen.

De mest van paarden die in maneges wordt gehouden en van paarden bij pensionpaardenhouders, wordt voor een belangrijk deel (circa 1/3 van de productie) afgezet aan composteerinrichtingen. Voor deze afzet zal, als deze structureel is en de totale overschotproductie betreft, waarschijnlijk geen weging, bemonstering en analyse behoeven te worden voorgescreven. Voor het overige deel wordt de mest van deze paardenhouders aan reguliere landbouwbedrijven afgezet. Deze zal derhalve moeten worden gewogen, bemonsterd en geanalyseerd. De afzetkosten en mogelijkheden zijn vergelijkbaar met die van droge pluimveemest (zie hiervoor onder b).

e. Intermediairs

Voor de circa 1000 mestintermediairs die dierlijke mest transporteren, opslaan of verwerken heeft het onderhavige wetsvoorstel naar verwachting geen gevolgen. De 500 000 jaarlijkse transporten die thans plaatsvinden, overeenkomend met circa 15 miljoen ton mest, zullen zoals is aangegeven in paragraaf 4, voorshands op hetzelfde niveau blijven liggen. Hoewel als gevolg van de autonome economische processen een afname van de totale mestproductie zal plaatsvinden, worden de gevolgen daarvan voor het aantal transporten gecompenseerd door de scherpere gebruiksnormen waarin dit wetsvoorstel voorziet. De administratieve

verplichtingen en de eisen aan apparatuur in het kader van de hoeveelheidbepaling worden neergelegd in lagere regelgeving. Deze verplichtingen en eisen zullen voor een groot deel vergelijkbaar zijn met die van de bestaande regelgeving, zij het dat het detailniveau van de regelgeving wordt teruggebracht. Er zullen echter ook een aantal aanscherpingen plaatsvinden. Er kan een beperkte toename van de administratieve lasten optreden, als – zoals thans wordt overwogen om voor te schrijven – elk mesttransport van tevoren elektronisch moet worden gemeld. Verder zal er een eenmalige investering moeten worden gepleegd in het aanbrengen van GPS-apparatuur en een systeem van automatische gegevensregistratie op de transportvoertuigen. De daarmee gepaard gaande kosten zijn beperkt: naar verwachting in totaal circa € 5000 per transportvoertuig. Bij voertuigen die uitsluitend vaste mest transporteren is geen sprake van automatische bemonstering en gegevensregistratie. Daar volstaat derhalve een investering in GPS-apparatuur, die per voertuig ten hoogste € 2000 zal bedragen.

f. Europees perspectief

De uit het onderhavige wetsvoorstel voortvloeiende beperkingen vloeien onmiddellijk voort uit de Europese regelgeving, die in gelijke mate geldt voor alle lidstaten (zie paragrafen 2 en 3 van de memorie van toelichting). Er worden geen verdergaande eisen gesteld dan strikt noodzakelijk ter voldoening aan de Europese verplichtingen. Dat betekent dat de concurrentiepositie ten opzichte van de ons omringende landen niet verslechtert als gevolg van volledig nationale keuzen.

Waar de Europese regelgeving ruimte biedt voor hogere normen die uit een milieuperspectief verantwoord zijn en ruimte biedt voor fasering of minder scherpe normstelling ter voorkoming van onevenredige bedrijfseconomische effecten, wordt deze benut. Verwezen zij bijvoorbeeld naar de door Nederland gevraagde derogatie van de in bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn en naar de uitgangspunten neergelegd in de meergenoemde ambitienotitie van het kabinet inzake de Kaderrichtlijnwater.

Ook waar in de uitvoeringsregelgeving eisen worden gesteld ten behoeve van een betrouwbare bepaling en verantwoording van de hoeveelheden meststoffen, zijn deze noodzakelijk om te verzekeren dat wordt voldaan aan de normen en doelstellingen van Europese regelgeving. Deze eisen zijn overigens over het algemeen zeker niet scherper dan de eisen die thans reeds in het kader van de mestwetgeving gelden.

g. Marktwerking

De gevolgen van het wetsvoorstel voor de marktwerking zijn neutraal. Feitelijk komt de wetwijziging neer op een systeemwijziging op het punt van normstelling ten aanzien van de hoeveelheid meststoffen die op of in de bodem worden gebracht. De normstelling zelf vloeit voort uit de Europese regelgeving. Positieve gevolgen voor de marktwerking worden wel geboekt door het afschaffen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten per 2005 en de voorgenomen vereenvoudiging van de stelsels van productierechten. Deze wijzigingen worden evenwel in een van dit wetsvoorstel gescheiden traject doorgevoerd. Verwezen zij naar paragraaf 1 van de memorie van toelichting.

8.2 Sociaal-economische effecten

De meest recente inschatting van het LEI van de gecumuleerde effecten van de autonome ontwikkelingen (inclusief de effecten van de herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid) en de maatregelen van dit wetsvoorstel, geeft het onderstaande beeld voor de inkomenseffecten per bedrijf en het inkomenseffect op het niveau van de verschillende bedrijfstakken in de landbouw. Aangetekend zij dat het bij het inkomenseffect per bedrijf gaat om gemiddelden; voor individuele bedrijven kunnen de inge-

schatte effecten hier wezenlijk van afwijken.

	2006			2009			Toelichting
	Autonoom incl. effect herziening GLB	Effect mest-beleid	Totaal	Autonoom incl. effect herziening GLB	Effect mestbeleid	Totaal	
Inkomenseffect per bedrijf:							(in euro's per gemiddeld bedrijf per jaar)
- melkvee	- 1 000	- 1 900	- 2 900	- 3 300	- 2 600	- 5 900	
- fokvarkens		- 5 900	5 900		- 9 000	- 9 000	
overige varkens		6 500	6 500		- 11 500	- 11 500	
- leghennen		- 5 900	- 5 900		- 6 700	- 6 700	
- vleeskuikens		5 400	5 400		- 5 800	- 5 800	
- akkerbouw	- 900	+ 2 950	+ 2 050	- 2 100	+ 3 450	+ 1 350	
Inkomenseffect per sector:							(in miljoenen euro's per jaar)
- melkvee	- 20	- 37	- 57	- 60	- 49	- 109	
varkens- en pluimvee		- 35			- 57		
akkerbouw	- 9	+ 29	+ 20	- 20	+ 33	+ 13	
totaal		- 43			- 73		

De extra sociaal-economische gevolgen voor intensieve veehouderij-bedrijven in 2009 door continuïteitsproblemen van bedrijven en daarmee mogelijke krimp van de veestapel en een daling van de werkgelegenheid en toegevoegde waarde in de hele kolom, als gevolg van het gebruiksnormenstelsel ten opzichte van de autonome ontwikkelingen, worden door het LEI als volgt ingeschat:

	2009	Toelichting
Extra continuïteitsproblemen:		(extra stoppers door gebruiksnormenstelsel in percentage van totaal aantal bedrijven)
fokvarkens	- 5	
overige varkens	- 12	
leghennen	- 8	
vleeskuikens	- 5	
Omvang veestapel:		(daling veestapel in procenten)
varkens	- 3	
pluimvee	- 5	
Toegevoegde waarde veehouderijketen:	- 65	(daling in miljoenen euro's)
Werkgelegenheid:	- 1 025	(in arbeidsjaar-eenheden)

Bij de vermelde effecten zij aangetekend dat, gegeven de afhankelijkheid van de uitkomsten van vele factoren die moeilijk te voorspellen zijn, er rekening mee moet worden gehouden dat de werkelijke effecten aanzienlijk kunnen afwijken van de berekeningen.

8.3 Administratieve lasten

Het onderhavige wetsvoorstel bevat als zodanig geen administratieve verplichtingen. De regels over de administratieve verantwoording en hoeveelheidbepaling worden, op grond van de in het voorgestelde hoofdstuk VA opgenomen delegatiebepalingen, gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (artikel I, onderdeel M). Er kunnen verder specifieke verplichtingen voortvloeien uit de bepalingen die een hogere stikstofgebruiksnorm voor dierlijke mest of een hogere fosfaatgebruiksnorm voor fosfaatarme of -fixerende gronden toestaan: zie de voorgestelde artikelen 5c, tweede lid, en 5e, vijfde lid (artikel I, onderdeel F). In de subparagrafen 3.6 en 4 van de memorie van toelichting is nader

ingegaan op de hoofdlijnen van de voorgenomen invulling van de betrokken regelgeving. De precieze administratieve lasten zullen pas kunnen worden vastgesteld op basis van de nog tot stand te brengen concrete concepten van die regelgeving.

Een aantal factoren maakt dat voor de mestwetgeving in haar totaliteit – dus inclusief het volume-instrumentarium en de uitvoeringsregelgeving – een aanzienlijke reductie van de administratieve lasten ten opzichte van het referentiejaar 2002 mag worden verwacht.

- Zoals in paragraaf 2.5 van de memorie van toelichting is aangegeven, is door de uitvoering van de vereenvoudigingsvoorstellen van mevrouw Sorgdrager al een reductie van de administratieve lasten met 25% gerealiseerd. De daartoe getroffen maatregelen worden in het nieuwe systeem gestand gedaan.
- Het stelsel van mestafzetovereenkomsten – dat momenteel een jaarlijkse administratieve last van ruim € 17 miljoen met zich brengt – komt te vervallen, en het stelsel van productierechten (mestproductie-, pluimvee- en varkensrechten) – dat nu overigens nauwelijks zelfstandige administratieve lasten met zich brengt – wordt vereenvoudigd.
- Er wordt een risicobenadering gehanteerd voor de mate waarin bedrijven zich moeten verantwoorden. Voor ten minste 50% van de bedrijven vervalt in dat kader de jaaropgave, leidend tot een lastenverlichting van circa € 7 miljoen.
- De administratie op het bedrijf wordt in principe vormvrij. Aangesloten wordt bij gegevens uit het eigen bedrijfsmanagementsysteem en bij gegevens die ook ten behoeve van andere wetgeving worden bijgehouden. Het gemiddelde aantal uren dat aan de mestadministratie moet worden toegerekend kan zo worden teruggebracht met 30 uur per jaar per bedrijf. Dit leidt tot een besparing van ongeveer € 55 miljoen.
- Er wordt ten behoeve van de controle zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestanden met basisgegevens die voor meerdere regelingen worden gebruikt en van gegevens die elders in de keten worden gegenereerd (gegevens met betrekking tot veevoer en melkproductie en dergelijke).

Voor een inschatting van de door de voorgestane wetswijzigingen te realiseren administratieve lastenverlichting ligt het – wegens de aanmerkelijke wijzigingen in de systematiek van regulering – in de rede om een nieuwe berekening van de administratieve lasten te maken, op basis van de in de toekomst op grond van de mestwetgeving geldende administratieve verplichtingen. De uitkomst daarvan kan vervolgens worden vergeleken met de lasten in het referentiejaar 2002. Daarbij moet de totale mestwetgeving, inclusief het volume-instrumentarium en de uitvoeringsregelgeving zoals die in 2006 zal gelden, in ogenschouw worden genomen.

Als referentie geldt de nulmeting van Cap Gemini Ernst & Young van oktober 2002. Als taakstellend uitgangspunt voor de toekomstige mestwetgeving geldt dat ten opzichte van die lasten een 40%-reductie moet worden gerealiseerd. Gegeven de in de nulmeting berekende € 195 miljoen aan administratieve lasten, betekent dit dat de mestwetgeving in 2006 in haar totaliteit niet meer dan € 117 miljoen aan administratieve lasten zal mogen veroorzaken.

Onderstaand is, op basis van de hoofdlijnen van de uitvoeringsregelgeving als uiteengezet in onder meer de subparagrafen 3.6 en 4 van de memorie van toelichting, een eerste, globale inschatting gemaakt van de toekomstige administratieve lasten die voortvloeien uit de mestwetgeving. Daarvoor is de binnen de rijksoverheid gehanteerde IPAL-methodiek gevolgd. Met het oog op de zuiverheid van de vergelijking met

de nulmeting is gerekend met hetzelfde aantal bedrijven en ondernemingen als in 2002, al is de verwachting dat dit aantal in 2006 aanmerkelijk kleiner zal zijn en na 2006 verder zal afnemen. Verder wordt gerekend met 500 000 mesttransporten. Verwezen zij op deze punten naar de subparagrafen 8.1 en 8.2 van de memorie van toelichting. Ook het uurtarief wordt in verband met de zuiverheid van de vergelijking gehandhaafd op het bedrag van € 30,36.

Bij de rekenexercitie is uitgegaan van een nauwkeurige hoeveelheidbepaling. Daarbij wordt ook een aantal verplichtingen in aanmerking genomen waarvan nog niet helemaal zeker is dat deze worden doorgevoerd, zoals de voorafgaande melding van mesttransporten en een verplichte erkenning voor monsternemers.

Voorts is rekening gehouden met het vervallen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten per 2005. De zelfstandige administratieve lasten die zijn gekoppeld aan het systeem van productierechten zijn verwaarloosbaar, dus ook de gevolgen op dit punt van de meergenoemde vereenvoudiging, die bij separaat wetsvoorstel zal worden vormgegeven. Het gaat daarbij primair om de dieraantallen per bedrijf, en deze worden al geregistreerd voor de andere onderdelen van de Meststoffenwet en ten behoeve van andere wetgeving.

De lasten voor het administreren en melden van diergegevens in het kader van het Besluit identificatie en registratie dieren (I&R) worden niet toegerekend aan de mestwetgeving. Bij het jaarlijks doorgeven van gegevens over het perceelsgebruik gebeurt dat wel, hoewel die gegevensverstrekking mede plaatsvindt op grond van andere wetgeving. Uitgegaan wordt verder van 4300 bedrijven die in het kader van de procedure van de bestuurlijke boete met aanvullende bewijsstukken komen, van 4300 bezwaarschriften en van 430 beroepschriften (zie ook paragraaf 10 van deze memorie van toelichting).

De beperkte, in principe eenmalige kosten voor intermediairs voor de aanschaf van GPS en een systeem van automatische gegevensregistratie zijn niet in de berekening meegenomen.

Vanuit deze uitgangspunten leidt de berekening van de administratieve lasten tot het volgende overzicht.

Ondernemer	Berekening	Adm. Lasten
- Alle bedrijven houden vormvrije mestadministratie bij	90 000 bedrijven * 12 uur	€ 32 789 000
- Bedrijven die voor derogatie in aanmerking komen dienen jaarlijks derogatieverklaring in	1 ^o aanmelding 2005, 25 000 bedrijven * 30 minuten Daarna jaarlijks 10% mutaties *15 minuten	€ 380 000 € 19 000
- Bedrijven die mest aan- en afvoeren moeten deze transporten administreren	500 000 * 25 minuten	€ 6 325 000
- Alle 500 000 vrachten dierlijke mest bemonsteren/analyseren		€ 23 015 000
- Bemonsteren/analyseren andere organische meststoffen		€ 1 063 000
- Bedrijven met grond melden jaarlijks hun grondareaal en de geteelde gewassen	88 500 bedrijven * 1 uur	€ 2 687 000
- Bedrijven die behoren tot aandachtsgroepen dienen jaarlijks een opgaaf in	43 500 bedrijven * 10 uur	€ 13 207 000
- Intermediairs moeten een erkenning aanvragen	1 000 onderneming * 2 uur	€ 61 000

Ondernemer	Berekening	Adm. Lasten
- Intermediairs moeten administratie bijhouden en voorafgaand aan mesttransport melding doen	1 000 * 40 uur	€ 1 215 000
- Begeleiden fysieke controle		€ 304 000
- Kenbaar maken zienswijze/leveren tegenbewijs, bezwaar, beroep		€1 149 000
- Besluit opslagcapaciteit Meststoffenwet		€ 450 000
TOTAAL		€ 82 664 000

De bovenstaande rekenexercitie maakt duidelijk dat verwacht mag worden dat de 40%-reductie zal worden gerealiseerd. Daarbij zij nogmaals aangetekend dat het om een eerste inschatting gaat. De eindbalans zal moeten worden opgemaakt op basis van de definitieve uitwerking van het systeem in lagere regelgeving, gebaseerd op de wet zoals deze na aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel door beide Kamers der Staten-Generaal en van het wetsvoorstel tot vereenvoudiging van de productierechten komt te luiden.

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft in zijn advies aangegeven positief te staan tegenover het wetsvoorstel en de wijze waarop het beleidsdoel van de vermindering van administratieve lasten wordt gerealiseerd. Actal onderschrijft de onzekerheden die nog verbonden zijn aan bovenstaande rekenexercitie en zal zijn eindoordeel baseren op de aan Actal voor te leggen specifieke uitvoeringsregelgeving. Het college wijst er daarnaast in zijn advies terecht op, dat ook bij steekproefsgewijze incidentele gegevensinwinning bij daartoe geselecteerde bedrijven algemene richtsnoeren moeten worden gehanteerd met betrekking tot de gevallen waarin en de wijze waarop dit gebeurt. Als uitgangspunt heeft ook daar te gelden dat geen gegevens worden gevraagd die reeds in het bezit van de overheid zijn en voor het toezicht op de naleving van de mestwetgeving kunnen worden gebruikt. Een en ander geldt tevens bij de monitoring van bedrijven die een derogatieverklaring hebben ingediend. Verder zullen de fysieke bedrijfscontroles, zoals Actal aangeeft, zodanig moeten worden ingevuld dat de lasten voor het betrokken bedrijf in termen van tijd voor begeleiding, overlegging van gegevens, beantwoording van vragen en zo meer, niet groter zijn dan strikt noodzakelijk voor het doen van de benodigde vaststellingen.

§ 9. MILIEUEFFECTEN

Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor het energieverbruik, voor het verbruik en beheer van de voorraden grondstoffen, voor het gebruik van de beschikbare fysieke ruimte en voor de mobiliteit. Wat het laatste betreft is met name het aantal mesttransporten van belang. Gegeven de met de afname van de omvang van de mestproductie gelijktijdig plaatsvindende normaanscherping voor het mestgebruik, wordt verwacht dat het aantal vervoersbewegingen (circa 500 000) bij mesttransport en de gemiddeld daarbij afgelegde afstand voorshands gelijk zal blijven (zie paragraaf 4 van dememorie van toelichting).

Het belang van het wetsvoorstel is vooral gelegen in de verminderde emissie van stikstof en fosfaat naar de bodem, het grondwater en het oppervlaktewater die het gevolg is van de daarop te baseren normstelling.

Voor stikstof zal in de lagere regelgeving, gebaseerd op het voorgestelde artikel 5d van de Meststoffenwet, worden voorzien in een normstelling gericht op evenwichtsbemesting. Daarnaast zal voor zand- en lössgronden worden voorzien in een traject van scherpere normen voor bepaalde gewassen, om zeker te stellen dat daar net als in de overige delen van Nederland in 2009 de concentratie van nitraat in het bovenste grondwater niet groter is dan 50 milligram per liter. Wat betreft het oppervlaktewater moet een waarde van maximaal 11,3 milligram stikstof totaal per liter worden bereikt (zie paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting). Naar de inschatting van de Werkgroep Onderbouwing Gebruiksnormen wordt met de voorgestelde normstelling aan deze doelstellingen voldaan. De netto stikstofbelasting van het landbouwareaal op zand- en lössgronden zal door de aanscherpte normen sterk afnemen, en voldoende zijn om op gebiedsniveau gemiddeld voor dat areaal aan de 50 milligramdoelstelling voor het bovenste grondwater te voldoen. De netto stikstofbelasting buiten deze gebieden zal, afhankelijk van het teeltplan en de gebruikte soort meststoffen, gemiddeld genomen iets afnemen, voldoende voor de realisatie van de stikstofkwaliteitsdoelstellingen van de Nitraatrichtlijn voor grond- en oppervlaktewater. Gelet op deze uitkomst mag tevens worden verwacht dat de stikstof in de mest niet aan voldoening aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water in de weg staat, volgens de ambities en het tijdpad als neergelegd in de meergenoemde ambitienotitie van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat.

Voor fosfaat is voorzien in een geleidelijk traject van aanscherping van de gebruiksnormen, gericht op evenwichtsbemesting in 2015 (zie paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting). Vanaf dat moment moet de fosfaatgift in balans zijn met de gewasbehoefte, rekening houdend met een zeker onvermijdbaar verlies. Het traject is voor de latere jaren uitdrukkelijk indicatief en zal mogelijk naar aanleiding van de evaluatie van de Meststoffenwet in 2007 op basis van de meest actuele inzichten moeten worden bijgesteld.

Door de Werkgroep Onderbouwing Gebruiksnormen en het MNP-RIVM is voor de berekening van de milieu-effecten onder andere gerekend met een fosfaatgebruiksnorm van 105 kilogram per hectare voor grasland en van 85 kilogram voor bouwland. Ingevolge het onderhavige wetsvoorstel komt de genoemde norm voor grasland in 2007 en de genoemde norm voor bouwland in 2008 te gelden. Uit de berekeningen van de Werkgroep Onderbouwing Gebruiksnormen blijkt dat bij deze normen, ondanks de aanzienlijke verlaging van de fosfaatbelasting in vergelijking met de huidige normen, de fosfaatophoping in de bodem blijft toenemen. Om de ophoping en de toename van de fosfaatverzadiging te keren, zijn lagere gebruiksnormen nodig, waarbij de verliezen naar de bodem verwaarloosbaar worden. Een fosfaatgebruiksnorm van 105 kilogram per hectare voor grasland is hooguit voor grasland met hoge producties gerechtvaardigd, maar voor het gemiddelde graslandmanagement te hoog. De fosfaatonttrekking van akker- en tuinbouwgewassen varieert tussen de 10 en 60 kilogram fosfaat per hectare. Dit betekent dat – ook als rekening wordt gehouden met een zeker onvermijdbaar verlies – een fosfaatgebruiksnorm van 85 kilogram fosfaat per hectare voor een deel van de akkerbouwbedrijven een te hoge fosfaattoevoer toelaat. De verwachting is dat door de toename van de fosfaatverzadiging van de bodem de emissie van fosfaat naar het oppervlaktewater vanuit de landbouw in de komende decennia zal toenemen. Voor het jaar 2010 wordt bij de hiervoor genoemde normen een gemiddelde belasting van het oppervlaktewater van 1,7 kilogram per hectare verwacht. Voor de kwaliteit van het grondwater worden geen problemen verwacht.

De uitkomsten van de berekeningen van MNP-RIVM en de Werkgroep Onderbouwing Gebruiksnormen onderstrepen de noodzaak van een verdergaande aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen en vormen

derhalve een ondersteuning voor het thans in het wetsvoorstel neergelegde traject tot en met 2008. In 2007 zullen de fosfaatgebruiksnormen opnieuw tegen het licht worden gehouden met het oog op de vaststelling van het normtraject na 2008, gericht op evenwichtsbemesting in 2015. Zoals in subparagraaf 3.4, onder b, van de memorie van toelichting is aangegeven, zal met ingang van 2009 een verdere aanscherping van de fosfaatsnormen moeten plaatsvinden. Deze aanscherping, de genoemde aanscherping van de uitrijregels in het Besluit gebruik meststoffen, bron-gerichte maatregelen die de emissie van fosfaat uit niet-agrarische bronnen terugdringen en effectgerichte maatregelen gericht op het onschadelijk maken van fosfaat in het oppervlaktewater zullen tezamen ertoe leiden dat naar verwachting in Nederland ook na 2009 sprake zal zijn van een afname van de fosfaatverontreiniging van het oppervlaktewater.

§ 10. UITVOERING EN HANDHAVING

10.1 Betrokken diensten en organen

Bij de uitvoering en handhaving van de met dit wetsvoorstel te introduceren wettelijke regels en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving, hebben de volgende diensten en organen een rol.

a. Dienst Regelingen

De Dienst Regelingen van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, waarin onder meer het Bureau Heffingen en de Dienst basisregistraties zijn opgegaan, is thans reeds belast met de uitvoering van de mestwetgeving. Zij heeft op dat punt een bijzondere expertise. Zij zal ook worden belast met de uitvoering van de overeenkomstig dit wetsvoorstel gewijzigde wetgeving.

De taak van de dienst behelst onder meer het inwinnen, administratief controleren en registreren van gegevens die voor het toezicht op de naleving nodig zijn. Op de regels inzake de gegevensinwinning is reeds ingegaan in de paragrafen 3.6, 4 en 8.3 van de memorie van toelichting. Het gaat dan onder meer om:

- van agrariërs gevraagde gegevens over het grondgebruik die worden opgenomen in de Basisregistratie percelen;
- gegevens die de bij mesttransporten betrokken partijen verantwoordelijk op de vervoersbewijzen over de overgedragen hoeveelheid dierlijke mest, inclusief het stikstof- en fosfaatgehalte zoals dat is bepaald door een geaccrediteerd laboratorium. De vorm waarin deze gegevens moeten worden verstrekt, elektronisch en geaggregeerd in bijvoorbeeld kwartaaloverzichten, door de intermediair of anderszins, moet nog nader worden bezien;
- de door agrarische bedrijven met ten minste 70% grasland ingediende derogatieverklaring;
- gegevens die de agrariërs die zich in de risicogroep bevinden (mestoverschotbedrijven) – en ook daartoe uitgenodigde agrariërs in de groep van de extensieve bedrijven – in hun jaaropgave moeten vermelden;
- gegevens die worden verstrekt door veevoederleveranciers en eventueel melkfabrikanten over de samenstelling en hoeveelheid van het door hen geleverde veevoer, respectievelijk de afgenomen melk, voor zover relevant voor de bepaling van de geproduceerde hoeveelheid dierlijke meststoffen en de samenstelling daarvan;
- gegevens die worden opgevraagd bij andere bij de overheid daartoe beschikking staande bestanden.

De dienst voert op basis van deze gegevens, in samenwerking met de Algemene Inspectiedienst, verbandcontroles uit. Dit om de betrouwbaar-

heid van de gegevens vast te stellen en om bedrijven en ondernemingen voor een nadere controle door de Algemene Inspectiedienst te selecteren, als zij mogelijk de gebruiksnormen, of de verplichting tot een verantwoorde afzet van het mestoverschot dan wel andere verplichtingen niet hebben nageleefd. Daaraan voorafgaand kan zij de betrokken bedrijven of ondernemingen vragen om aanvulling van de gegevens, of overlegging van nadere bewijsstukken, waaruit de naleving van de normen aannemelijk wordt.

De Dienst Regelingen zal voorts in voorkomend geval worden belast met het namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verlenen van erkenningen, in het bijzonder aan degenen die bevoegd zijn tot bemonstering van dierlijke mest.

Zij zal namens de minister ook de uitvoering van de procedure van oplegging en invordering van bestuurlijke boetes ter hand nemen, en in voorkomend geval uitvoering geven aan diens bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang, waaronder de last onder dwangsom. De afdeling rechtsbescherming binnen de dienst is daarbij belast met de behandeling van bezwaarschriften en het voeren van verweer ingeval van beroep bij de rechtbank.

Tot slot heeft de dienst een belangrijke taak bij de voorlichting van de sectoren over de mestwetgeving.

b. Algemene Inspectiedienst

De Algemene Inspectiedienst van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wordt belast met het toezicht op de naleving, waaronder begrepen het uitvoeren van controles op de bedrijven en ondernemingen en verificatie van verstrekte gegevens. Voorts is zij aangewezen voor de opsporing van strafbare feiten onder de mestwetgeving. De bevindingen bij controles zullen worden neergelegd in controlerapporten ten behoeve van de bestuurlijke handhaving door de Dienst Regelingen, respectievelijk processen-verbaal ingeval strafrechtelijke vervolging aan de orde kan zijn. Het ligt overigens in de rede dat de Algemene Inspectiedienst de rapportage van alle overtredingen de vorm van een proces-verbaal zal geven, zodat de rapportage eventueel ook voor een strafrechtelijke procedure kan worden gebruikt. Voor bepaalde kleinere vergrijpen die leiden tot boetes van ten hoogste € 340, zal de Algemene Inspectiedienst in mandaat voor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ook bestuurlijke boetes kunnen opleggen (vgl. het voorgestelde artikel 85; artikel I, onderdeel V, wetsvoorstel).

c. Magistratuur

Het openbaar ministerie heeft een taak waar het gaat om de aansturing van de opsporing en de strafrechtelijke vervolging van de zwaardere delicten, als aangeduid in paragraaf 5 van de memorie van toelichting. Daartoe beoordeelt het tevens de aan hem door de Dienst Regelingen voorgelegde dossiers, overeenkomstig de ter uitvoering van het voorgestelde artikel 77 van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel V) opgestelde richtlijn. De rol van het openbaar ministerie zal beperkt zijn, gelet op de nadruk die zal komen te liggen op bestuurlijke boetes.

Ingevolge artikel 62 van de Meststoffenwet kan tegen op grond van de Meststoffenwet genomen besluiten beroep worden aangetekend bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt daarin voor de besluiten tot oplegging van een bestuurlijke boete een wijziging aangebracht (artikelen I, onderdeel P, en III). Gegeven het ingrijpende karakter van die besluiten, in ieder geval bij de hogere boetes, wordt beroep in twee instanties voorzien: in eerste instantie wordt beroep ingesteld bij de rechtbank, en vervolgens kan hoger beroep worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Bevoegd is de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de indiener van het beroepschrift zijn woonplaats heeft (artikel 8:7, tweede lid, van de

Algemene wet bestuursrecht). Zoals in paragraaf 5 van de memorie van toelichting is aangegeven, wordt er voor lagere boetebedragen geen uitzondering gemaakt op de mogelijkheid van beroep in twee instanties. De beroepsgang is in overeenstemming met het advies van de Raad voor de rechtspraak.

De strafrechter komt een rol toe bij het beperkte aantal overtredingen waarin strafvervolging plaatsvindt. Het gaat daarbij om de ernstige feiten als besproken in paragraaf 5 van de memorie van toelichting.

10.2 Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en handhavingsbeleid

a. Onderzoek uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De maatregelen van het onderhavige wetsvoorstel zijn onderzocht op aspecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid door het bureau Van Reenen-Russel Consultancy. Het door dit bureau opgestelde rapport «Ex ante analyse van het stelsel van gebruiksnormen voor mest en mineralen in de landbouw», is als bijlage bij de meergenoemde brief van 19 mei 2004 naar de Tweede Kamer gezonden. De rapportage is gebaseerd op:

- literatuuronderzoek;
- interviews met deskundigen van bij het beleid, de uitvoering en de handhaving betrokken directies en diensten en met vertegenwoordigers uit de landbouw, inclusief de keten en de accountancy, en uit de intermediaire sector;
- afzonderlijke bijeenkomsten met drie groepen deskundigen (overheid, accountancy en landbouwvoorlichting en landbouwsector) waarin aan de hand van de verschillende handhavingsdimensies een inschatting is gemaakt van de nalevingsgeneigdheid van de doelgroep. Bij deze dimensies gaat om aspecten die bijdragen aan «vrijwillige naleving», de controle- en detectiekans en de sanctionering.

De belangrijkste conclusies uit het onderzoek zijn de volgende:

1. Het te verwachten niveau van vrijwillige naleving van het nieuwe stelsel van gebruiksnormen is laag. Dit hangt onder meer samen met de als onredelijk ervaren beperkingen in de bedrijfsvoering, de kosten en de verminderde opbrengsten. Dit betekent dat de naleving door de overheid voor het grootste deel zal moeten worden afgedwongen door een repressief handhavingsbeleid, dat langere tijd zal moeten worden volgehouden.
2. Er zal sprake zijn van een hoge fraudedruk, die zich met name zal voordoen bij de afvoer en het transport van dierlijke mest en bij de aanvoer van meststoffen op bedrijven die verplicht zijn tot suboptimale bemesting.
3. De hoogte van de fraudedruk wordt vooral bepaald door de hoogte van de mestafzetkosten en de hoogte van de opbrengstverliezen door gedwongen suboptimale bemesting.
4. De aanvoer van kunstmest, vooral de import, is slecht te controleren.
5. Een variant gericht op een zo nauwkeurig mogelijke bepaling van de hoeveelheden meststoffen die worden geproduceerd en aan- en afgevoerd heeft op voorhand de geringste onnauwkeurigheid en de beste sturingskracht. Toch is de sturingskracht niet optimaal als gevolg van de resterende onnauwkeurigheden.
6. In het rapport klinkt bezorgdheid door over het geringe gezag van de Algemene Inspectiedienst. Het rapport geeft geen uitsluitsel over de oorzaken, maar wijst erop dat het lange tijdsverloop tussen het opmaken van het AID-rapport en de sanctionering daarbij een rol kan spelen.

De belangrijkste aanbevelingen uit het rapport zijn:

1. Er moet worden ingezet op een kwalitatief goede voorbereiding en uitvoering van de regelgeving en een goed functionerende Basis-

- registratie Percelen. Achterstanden bij de uitvoeringsorganisatie moeten zijn opgeheven vóór invoering van het nieuwe stelsel.
2. De huidige controlefrequentie moet worden verhoogd, in het bijzonder bij de mesttransporteur, en er moet meer nadruk worden gelegd op fysieke controles, gekoppeld aan de mogelijkheid om snel boetes op te leggen.
 3. Invoering van een systeem van programmatische handhaving met de verplichting tot terugkoppeling en bijsturing.
 4. Het toezicht op de intermediaire sector moet worden geïntensiveerd. Elk transport dient van tevoren per elektronische mail te worden gemeld. Transportmiddelen dienen voorzien te zijn van GPS, een automatisch bemonsteringsapparaat en weegapparatuur. Het beleid moet zijn gericht op professionalisering van de intermediaire sector.
 5. Een verplichte jaaropgave voor alle bij het mestbeleid betrokken bedrijven is te overwegen.

b. Vertaling van de uitkomsten van het onderzoek naar het beleid

Het onderzoek naar de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidsaspecten ondersteunt de keuze voor een zo nauwkeurig mogelijke hoeveelheidbepaling (zie subparagraaf 3.6.2 van de memorie van toelichting). Het onderzoek ondersteunt ook de andere in de memorie van toelichting behandelde voorzieningen die een zo adequaat mogelijke verantwoording van de meststromen in de gehele keten van mestproducent tot eindgebruiker moeten borgen, waarbij speciale aandacht uitgaat naar versterking van de aangrijpingpunten voor handhaving bij en professionalisering van de intermediaire sector. Het gaat dan om:

- het systeem van vervoersbewijzen;
- het – naast de gebruiksnormen komende – voorgestelde artikel 5h (artikel I, onderdeel H), dat iedere schakel in de keten op gelijkwaardige wijze in de regulering betreft en iedere overschotproducent en intermediair verplicht tot het kunnen verantwoorden van de mestafzet, ook lopende het kalenderjaar;
- de verplichting voor intermediairs om hun transportvoertuigen te voorzien van GPS en van een systeem van automatische bemonstering, monsterverpakking en gegevensregistratie.

Ten aanzien van de elektronische melding voorafgaand aan mesttransporten zal bezien worden of en op welke wijze daaraan invulling kan worden gegeven.

Verwezen zij naar de subparagrafen 3.5, 3.6.3, onderdeel e, en 4 van de memorie van toelichting.

Het is duidelijk dat – ook gelet op de lage acceptatiegraad bij de sector – door de overheid de nodige middelen moeten worden vrijgemaakt voor voorlichting over de doelen en de inrichting van het stelsel, en voor de ontwikkeling en verspreiding van kennis over de aanpassingen in het bedrijfsmanagement waarmee de gestelde normen op een zo doelmatig mogelijke wijze kunnen worden gerealiseerd. Hiervoor zijn, zoals is aangegeven in de brief van 19 mei 2004, voor de periode 2005 en 2006 bovenop het reguliere budget € 10 miljoen aan middelen beschikbaar gesteld.

Ook op andere punten zal het noodzakelijke veranderingsproces worden gefaciliteerd. Het rijk zal in het ruimtelijke beleid bevorderen dat er voldoende vestigingslocaties van voldoende omvang zijn voor bedrijven die zich willen ontwikkelen, maar tegelijkertijd hun mestafzet op structurele wijze hebben geborgd. Belemmeringen voor mestbe- en -verwerking in de regelgeving en het ruimtelijke beleid zullen waar dat verantwoord is worden opgeheven, overeenkomstig de door de Tweede Kamer bij motie van het lid Van der Vlies c.s. daartoe op 15 juni 2004 uitgesproken wens (Kamerstukken II 2003/04, 28 385, nr. 31). Verder zal een beperkt aantal mestverwerkingsinitiatieven bij wijze van pilot worden gefaciliteerd. De daarbij betrokken bedrijven wordt toegestaan uit te breiden op basis van slechts 50% van de normaliter voor de uitbreiding benodigde productie-

rechten, ingeval zij al hun mest verwerken en in Nederland buiten de landbouw afzetten. Dit overeenkomstig de door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit tijdens het eerdergenoemde algemeen overleg met de Vaste Kamercommissie op 9 juni 2004 gedane toezegging. De toezegging zal worden vormgegeven door middel van een gedeeltelijke ontheffing van de aan de productierechten gekoppelde uitbreidingsverboden.

Voorts moeten het schrappen van overbodige instrumenten binnen de mestwetgeving, zoals het stelsel van mestafzetovereenkomsten, het waar mogelijk vereenvoudigen van de resterende regels, zoals die van het stelsel van productierechten, het verlagen van administratieve lasten en een klantgerichte uitvoeringspraktijk, ten positieve bijdragen aan de acceptatiegraad van de mestwetgeving. Dat geldt ook voor voorzieningen die de praktische werkbaarheid vergroten, zoals de uitzondering op de verplichting tot weging, bemonstering, analyse van dierlijke meststoffen voor bedrijven met een zeer beperkt mestoverschot die de mest in de nabije omgeving kunnen afzetten. Op deze aspecten is onder meer ingegaan in de (sub)paragrafen 1, 2.5, 3.4, 3.6, en 8.3 van de memorie van toelichting.

Tot slot is het streven van de regering gericht op bestendigheid van het beleid en het verschaffen van zoveel mogelijk duidelijkheid over de toekomst.

De regering beseft dat, ondanks voornoemde inzet gericht op een hogere acceptatiegraad bij de doelgroep, de gevolgen van de voorgestelde wetswijzigingen in bedrijfseconomische zin dermate ingrijpend kunnen zijn 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 fysieke controles en zichtbaarheid van de overheid. Het beleid zal zijn gericht op herstel van het gezag en verbetering van het nalevingsniveau ten opzichte van de bestaande situatie, welk nalevingsniveau door onderzoek op grond van een aselechte steekproef door de Algemene Inspectiedienst bij wijze van referentie zal worden vastgesteld.

De oplossing zal niet zozeer worden gezocht in een vergroting van de capaciteit van de Algemene Inspectiedienst ten behoeve van de mestwetgeving, die in 2002 112 mensjaren bedroeg, maar in een meer gerichte inzet van die capaciteit op risicogroepen. Daarbij gaat het in het bijzonder om controles bij intermediairs en bij overschotbedrijven, ook gedurende het kalenderjaar. De risicobenadering in combinatie met het afnemende aantal landbouwbedrijven zal bij de betrokken groepen tot een grotere controle-intensiteit leiden. De controle-intensiteit bij de niet-overschotbedrijven kan lager zijn, maar zal voldoende zijn om het nalevingsniveau ook aldaar op peil te houden.

Door de overstap van een systeem van heffingen naar bestuurlijke boetes, zal bij de Dienst Regelingen veel minder dan tot op heden het geval was de nadruk liggen op de grootschalige afhandeling van opgaven en aanvragen en op de uitvoering van bijzondere financiële voorzieningen. Er kan daardoor meer capaciteit worden ingezet ten behoeve van een gerichte aanpak van mogelijke overtredingen in het traject van de bestuurlijke boeten, en ten behoeve van de ondersteuning van eventuele strafrechtelijke trajecten. Deze capaciteit zal worden gebruikt voor meer verfijning van de analyse van gegevensbestanden, een gerichte generatie van aanvullende gegevens, het uitvoeren en verfijnen van verbandcontroles et cetera; een en ander uiteraard in nauwe samenwerking met de Algemene Inspectiedienst. Waar mogelijk zal de Dienst op basis van beschikbare administratieve gegevens een boetetraject inzetten, zodat de capaciteit van de Algemene Inspectiedienst ten behoeve fysieke controles zo efficiënt mogelijk kan worden benut.

Het voorgestelde sanctie-instrumentarium is, beter dan het huidige heffingensysteem, toegerust op repressieve handhaving. De bestuurlijke boetes, waarvan de tarieven voor de belangrijkste overtredingen in de wet worden verankerd, hebben een meer afschrikkend karakter. Daarnaast heeft de overheid de beschikking over andere sanctie-instrumenten, zoals de op herstel gerichte mogelijkheid van bestuursdwang en van de last onder dwangsom, en de straffen en bijkomende maatregelen van de Wet op de economische delicten. Een zodanige mix van instrumenten zal worden ingezet dat een maximaal effect wordt gesorteerd. Op het punt van de sanctie-instrumenten zij verwezen naar paragraaf 5 van de memorie van toelichting.

Zoals in het rapport van het onderzoekbureau terecht wordt aangegeven, is het van belang dat een snelle reactie volgt op een geconstateerde overtreding. Voor de kleinere – veelal administratieve – overtredingen kan dat worden bereikt, doordat de ambtenaar van de Algemene Inspectiedienst die een of meer overtredingen constateert daarvoor onmiddellijk een bestuurlijke boete zal kunnen opleggen (maximaal € 340 per geconstateerde overtreding). Maar ook bij de met hogere boetes te bestraffen overtredingen kan door organisatorische voorzieningen bij de Dienst Regelingen en de Algemene Inspectiedienst een relatief, in vergelijking met de reguliere strafrechtelijke procedure, snelle reactie worden verzekerd. Daarbij maakt het voorgestelde artikel 5h van de Meststoffenwet het mogelijk al gedurende het jaar op te treden tegen situaties van onverantwoorde mestafzet. Verwezen zij naar de paragrafen 4 en 5 van de memorie van toelichting.

Het belang van meer programmatisch handhaven en het aldus realiseren van een verdere kwaliteitsslag in de handhaving, wordt dezerzijds van harte onderschreven. Sleutelwoorden daarbij zijn planning, integrale uitvoering (samenwerking en interactie tussen handhavende instanties), terugkoppeling en bijsturing. Dit concept wordt momenteel samen met het ministerie van Justitie voor de Meststoffenwet uitgewerkt en zal in een stevige structuur worden verankerd.

Het concept van programmatisch handhaven 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 handhavingsvisie en -strategie in een concreet jaar concreet in zetten capaciteit, inclusief de aantallen controles, worden neergelegd in een concreet handhavingsplan. Bepalend voor de in te zetten capaciteit is, zoals eerder is aangegeven, dat de lasten van de Dienst Regelingen en van de Algemene Inspectiedienst voor de uitvoering en handhaving van de mestwetgeving met ten minste 40% worden gereduceerd ten opzichte van 2002.

De dynamiek van de beleidscyclus, die voorziet in bewaking van de nalevingniveaus, analyse van de handhavingsrapporten, evaluatie en bijsturing waar dit nodig is, gecombineerd met een intelligente interactie tussen de bij de handhaving betrokken diensten, garandeert dat de beschikbare handhavingscapaciteit steeds variabel, doelmatig en effectief kan worden ingezet.

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 nalevingniveau van de onderscheiden kernbepalingen en ondersteunende bepalingen van het mestwetgevingscomplex. 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. Er zal ook een verdere verfijning worden aangebracht binnen de risicogroepen, zoals onderscheiden in subparagraaf 3.6.1 van de memorie van toelichting. Onderdeel van de handhavingstrategie is ook de handhavingcommunicatie. Meer nog dan in het verleden zal aandacht worden besteed aan handhavingcommunicatie, om aldus de zichtbaarheid van de handhavende overheid te vergroten.

In de loop van 2005 zal een begin worden gemaakt met het ontwerpen van de concrete handhavingplannen voor de eerstkomende jaren.

Ook het belang van voldoende voorbereiding van de uitvoering van de regelgeving en het op orde hebben van basisregistraties wordt uiteraard onderschreven. Gegeven de bij de uitvoerings- en handhavingdiensten aanwezige expertise en de aanwezige voorzieningen in de sfeer van automatisering, werkinstructies en protocollen, wordt de tijd tot 1 januari 2006 daarvoor lang genoeg geacht. Niet onbelangrijk daarbij is te vermelden dat de Dienst Regelingen en de Algemene Inspectiedienst bij de opzet en uitwerking van het nieuwe systeem nauw betrokken zijn geweest en dat ook in de komende periode zullen blijven.

Het verplicht stellen van een jaaropgave voor de niet-risicogroepen (niet-overschotbedrijven die niet met suboptimale bemesting hebben te maken) uitsluitend ter voorkoming van achteruitgang van de kwaliteit van de bedrijfsadministratie, komt de regering minder aangewezen voor. Om te beginnen zijn de belangrijkste gegevens, zoals dieraantallen en grondgebruik, bij de Dienst Regeling al bekend en worden de gegevens inzake mestaanvoer en -afvoer automatisch aangeleverd. In de tweede plaats moeten landbouwbedrijven op grond van andere wetgeving, zoals de belastingwetgeving en het gemeenschappelijk landbouwbeleid al een uitvoerige administratie bijhouden en gegevens verstrekken. En ten slotte beschikken de professionele akker- en tuinbouw- en veehouderijbedrijven in toenemende mate over een bedrijfsmanagementsysteem dat bij een bedrijfscontrole terstond en op een overzichtelijke wijze inzicht in de benodigde gegevens kan verschaffen.

Tot slot zal worden gezien in hoeverre de controle op kunstmestaanvoer kan worden versterkt. Met de kunstmestindustrie en -handel vindt overleg plaats.

Denkbaar is dat op dit punt een slag kan worden geslagen door om te beginnen de kunstmestleveranciers administratieplichtig te maken ten aanzien van de aan de agrariërs geleverde hoeveelheden kunstmest, uitgedrukt in kilogrammen stikstof en fosfaat. Dit geeft in ieder geval de mogelijkheid om de administratie van de agrariër desgewenst te toetsen aan de gegevens die de leverancier heeft bijgehouden. Op termijn zal de controle wellicht ook meer worden gericht op de leverancier van de kunstmest in plaats van op de agrariër. In dat verband wordt onderzocht of een stelselmatige administratieve verantwoording aan de Dienst Regelingen van leveranties door leveranciers doelmatig is. Wat betreft de import van kunstmest zijn de mogelijkheden van eenzijdige nationale maatregelen, gegeven de gemeenschappelijke markt, overigens beperkt.

Grote risico's voor het milieu lijken zich hier overigens niet voor te doen, waar de kosten voor kunstmest een zekere waarborg tegen overbemesting vormen. Met name bij bedrijven die met suboptimale mestgiften moeten werken, zal dit evenwel een bijzonder aandachtspunt zijn.

10.3 Lasten uitvoering en handhaving

a. Dienst Regelingen

De overstap van het bewerkelijke systeem van regulerende mineralenheffingen – met vele voor bezwaar en beroep vatbare beslissingen – naar het veel gericht inzetbare instrument van de bestuurlijke boete, de meer-genoemde risicobenadering, het afschaffen van het stelsel van mestafzet-overeenkomsten en de vereenvoudiging van het systeem van productierechten, leiden tot een aanmerkelijke vermindering van de uitvoeringslasten bij de Dienst Regelingen. Waren in 2002 de uitvoeringslasten nog € 68 miljoen (exclusief de ontwikkelkosten van de Basisregistratie percelen), de verwachting is dat de lasten van de uitvoering van het nieuwe systeem van gebruiksnormen tezamen met de kosten voor de uitvoering van het systeem van productierechten neerkomen op ruim € 30 miljoen euro. Er wordt derhalve voldaan aan de taakstelling van een 40%-reductie van de uitvoeringslasten.

De berekening van de Dienst Regelingen heeft plaatsgevonden op basis van een analyse van de verschillende uitvoeringshandelingen in het uitvoeringsproces. Daarbij is uitgegaan van de administratieve verplichtingen van ondernemingen en bedrijven als uitgewerkt in de (sub)paragrafen 3.6, 4 en 8.3 van de memorie van toelichting. Voorts is uitgegaan van de aantallen bedrijven en ondernemingen als aangegeven in subparagraaf 8.1 van de memorie, en van de taken en het handhavingsbeleid als uitgewerkt in de voorgaande subparagrafen 10.1 en 10.2. De uitbreiding van het begrip «dierlijke meststoffen» heeft geen wezenlijk gevolg voor de uitvoeringslasten. Verwezen zij naar subparagraaf 8.1 onder d van de memorie van toelichting.

Er is bij de berekening van uitgegaan dat de te verrichten controles (administratief en fysiek) grotendeels select plaatsvinden en derhalve een grote trefkans hebben. Het in subparagraaf 10.2 van de memorie van toelichting genoemde handhavingsdocument, inclusief de uitwerking in een handhavingsplan, moet leiden tot een scherper beeld van het aantal te verrichten controles – zowel de administratieve controles door de Dienst Regelingen als de fysieke controles door de Algemene Inspectiedienst – en van de aantallen overtredingen die in het sanctioneringsproces komen. Vooralsnog is wat betreft de de sanctionering op basis van ervaringscijfers uitgegaan van 4800 boetebeschikkingen. Er mag, gegeven het ingrijpende karakter van de boete en het laagdrempelige karakter van de bezwaarprocedure, van worden uitgegaan dat in 90% van de gevallen bezwaar wordt aangetekend. Er is derhalve gerekend met 4300 bezwaarschriften. Daarvan gaat, gezien de ervaring bij de huidige wetgeving, vervolgens hooguit 10% in beroep bij de bestuursrechter. Derhalve moet rekening worden gehouden met 430 beroepschriften bij de rechtbank. Een klein deel van de appellanten – naar schatting een derde – zal vervolgens ook hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven aantekenen.

Doordat na 1 januari 2006 ook nog gedurende enige tijd lasten gepaard zullen gaan met de afhandeling van aangiften van de regulerende mineralenheffingen uit de jaren 2005 en eerder, zal de 40%-reductie naar verwachting eerst in 2009 volledig worden gerealiseerd. Vanaf heden tot 2009 is sprake van een geleidelijke afname van de lasten.

b. Algemene Inspectiedienst

Zoals in subparagraaf 10.2 is aangegeven kan bij een afnemend aantal bedrijven en een meer gerichte inzet op risicogroepen, bij de potentiële niet-nalevers een grotere controle-intensiteit worden bereikt. Wel zal er mogelijk in het controlebeleid een grotere nadruk op fysieke in plaats van

op administratieve controles komen te liggen. Over de exacte aantallen controles die door de Algemene Inspectiedienst zullen plaatsvinden kunnen thans evenwel geen uitspraken worden gedaan. Deze aantallen zijn afhankelijk van de concrete invulling van het handhavingsbeleid, dat wordt neergelegd in het in paragraaf 10.2 van de memorie van toelichting genoemde handhavingsdocument en de uitwerking daarvan in concrete handhavingsplannen. Als randvoorwaarde geldt evenwel, zoals eerder is aangegeven, dat de gezamenlijke lasten van de Dienst Regelingen en van de Algemene Inspectiedienst voor de uitvoering en handhaving van de mestwetgeving in 2009 40% lager zijn dan de lasten in 2002.

c. Magistratuur

Voor de belasting van de magistratuur is van belang dat twee tamelijk complexe stelsels met veel aangrijpingspunten voor juridische procedures (het stelsel van regulerende mineralenheffingen en het stelsel van mestafzetovereenkomsten) worden vervangen door één stelsel van gebruiksnormen, dat niet alleen minder te sanctioneren feiten kent, maar ook overigens minder aangrijpingspunten biedt voor procedures. Daarnaast is een afzonderlijk wetsvoorstel in procedure gebracht strekkende tot vereenvoudiging van het stelsel van productierechten.

Het wetsvoorstel gaf het College van procureurs-generaal geen aanleiding tot het maken van opmerkingen in zijn advies over de werkbelasting. Gelet op het vervallen van de strafbare fiscale feiten, het vervallen van het stelsel van mestafzetovereenkomsten, het vereenvoudigen van het stelsel van productierechten en het feit dat het strafrecht in het systeem van gebruiksnormen alleen als achtervang dient, is er geen reden om een toename te verwachten van het voor de afgelopen jaren met het openbaar ministerie overeengekomen aantal aan te leveren processen-verbaal van circa 700. Ook de belasting van de strafrechter blijft derhalve ongewijzigd.

De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies aangegeven dat er niet op voorhand van mag worden uitgegaan dat als gevolg van de voorgestane wijzigingen de belasting van de rechterlijke macht zal afnemen. Veeleer is sprake van een herpositionering van zaken: de wetswijziging zal leiden tot een verschuiving van de werkbelasting van de belastingsrechter naar de bestuursrechter. Dat brengt mee dat ook een herschikking van middelen zal moeten plaatsvinden. De inschatting van de regering is dat het aantal beroepschriften tegen opgelegde bestuurlijke boetes in het kader van het stelsel van gebruiksnormen in de orde van grootte van 430 zal liggen. De Raad heeft dit aantal bij zijn berekening van de werklust als uitgangspunt genomen. Gegeven de aard van de materie, het karakter van de boete en gelet op de huidige praktijk, zal volgens de Raad naar schatting een derde van degenen die beroep hebben ingesteld bij de rechtbank, hoger beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Vooralsnog lijkt het de Raad – gelet op deze inschattingen – dat de rechtspraak materieel voldoende toegerust is om het werk te doen.

De regering wijst er verder op dat afgelopen jaren de intensivering van het mestbeleid steeds gepaard is gegaan met het beschikbaar stellen van het extra daarvoor voor de magistratuur benodigde budget (vgl. Kamerstukken II 1995/96, 24 782, nr. 3, blz. 37, en Kamerstukken II 1999–2000, 27 276, nr. 3, blz. 87). Het budget voor zaken die voortvloeien uit de mestwetgeving moet derhalve geacht worden op orde te zijn. Mocht de inzet op repressieve handhaving, overeenkomstig het gestelde in subparagraaf 10.2 van de memorie van toelichting, gedurende een beperkte periode leiden tot een groter capaciteitsbeslag op de magistratuur dan thans wordt verwacht, dan moet dat gelet op het voorgaande kunnen worden opgevangen binnen het bestaande budget.

§ 11. COMMENTAAR MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES

Het wetsvoorstel is voor commentaar voorgelegd aan een groot aantal maatschappelijke organisaties. Een reactie is ontvangen van:

- de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO -Nederland),¹
- de Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV) en de Nederlandse Vakbond Pluimveehouders (NVP) gezamenlijk,¹
- de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (VEWIN),¹
- de Stichting Reinwater en de Stichting Natuur en Milieu gezamenlijk,¹
- de belangenorganisatie voor Cultuurtechnische werken en grondverzet, Meststoffendistributie en Loonwerken in de Agrarische sector in Nederland (CUMELA),¹
- de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) en¹
- de Minerale Meststoffenfederatie (MMF).¹

Onderstaand worden de adviezen in de aangegeven volgorde besproken.

LTO-Nederland zou voor het goede begrip van het wetsvoorstel graag een doorlopende wettekst van de Meststoffenwet gepresenteerd zien. De regering wijst erop dat de relevante onderdelen van de beleidswijzigingen in nieuwe, zelfstandig leesbare hoofdstukken en bepalingen in het wetsvoorstel zijn opgenomen (hoofdstuk IIa, artikel 5h, en hoofdstukken VA, VII en VIII van de Meststoffenwet; weergegeven in artikel I van het wetsvoorstel) en dat in verband met de zelfstandige leesbaarheid ook de begripsbepalingen in artikel 1, eerste lid, onderdelen a tot en met s, als «blok» in het wetsvoorstel opnieuw worden geformuleerd (artikel I, onderdeel A, onder 1.a). In samenhang met de doorlopende tekst van de Meststoffenwet, zoals deze thans geldt en zoals deze op internet te vinden is in het basiswettenbestand op www.wetten.nl, moet een goed begrip van de reikwijdte van het wetsvoorstel mogelijk zijn. Na het van kracht worden van de wetswijziging, wordt deze na korte tijd weer verwerkt in voornoemd basiswettenbestand. Mede in het licht van de opmerking van LTO-Nederland, zal evenwel worden overwogen om in het eerdergenoemde separate wetsvoorstel dat strekt tot vereenvoudiging van het stelsel van productierechten, te voorzien in een tekstplaatsing van de Meststoffenwet met doorlopende nummering van de wetartikelen. De tekst van de Meststoffenwet zal, na wijziging overeenkomstig het onderhavige wetsvoorstel, voldoende grondslag bieden voor invulling van de toezeggingen van de bewindslieden, gedaan tijdens het eerder aangehaalde algemeen overleg met de vaste Kamercommissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 9 juni 2004, waaraan LTO-Nederland refereert. Alleen de uitbreidingsmogelijkheid ten opzichte van het productierecht ingeval van mestverwerking zal, althans waar het de varkensrechten betreft, nog een aparte wettelijke voorziening vergen. Deze wordt getroffen in artikel IV, onderdeel A, van het wetsvoorstel. Anders dan LTO-Nederland in zijn advies suggereert, wordt met het voorgenomen beleid binnen de gegeven Europese kaders maximaal de ruimte gezocht om voor de agrarische sector de sociaal-economische consequenties zo beperkt mogelijk te houden. Gewezen wordt op de derogatie, de fasering van de aanscherping van de stikstofgebruiksnormen die ertoe leidt dat pas in 2009 de doelstelling van maximaal 50 milligram nitraat per liter grondwater wordt bereikt, de geleidelijke aanscherping van de fosfaatnormen, waarvan het gevolg is dat de fosfaatophoping in de bodem pas in 2015 tot stilstand wordt gebracht, de geleidelijke beperking van de najaarsaanwending van mest op bouwland op kleigrond die pas in 2009 tot een volledig verbod leidt et cetera. Wat betreft het noodzakelijke aanvullende of aangescherpte beleid ter beperking van de nitraatverontreiniging, beroept Nederland zich daarbij op de tweede volzin van artikel 5, vijfde lid, van de richtlijn, die een zekere evenredigheid vraagt. De ruimte die deze volzin biedt is evenwel beperkt, als acht wordt geslagen op de lengte van de periode gedurende welke Nederland inmid-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

dels in gebreke is en op de duidelijke overwegingen in het eerder aangehaalde arrest van Europese Hof van Justitie van 2 oktober 2003 ten aanzien van het aanvullende of aangescherpte beleid.

LTO-Nederland meent dat de systematiek van de normstelling als gevolgd in de voorgestelde artikelen 5a en 5b van dit wetsvoorstel (artikel I, onderdeel F), waardoor een deel van de bewijslast bij de agrarische ondernemer wordt neergelegd, in combinatie met scherpe gebruiksnormen, kennelijk beoogt om op geforceerde wijze een groter tegengesteld belang tussen mestproducent en mestafnemer te creëren en zo de meststromen beter te kunnen reguleren. De regering vermoedt dat hier sprake is van een misverstand. De gebruiksnormen gaan, als aangegeven in de (sub)paragrafen 3.2 tot en met 3.4 van de memorie van toelichting en in de voorgaande alinea, uitdrukkelijk niet verder dan noodzakelijk ter voldoening aan de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn en de Europese regelgeving ten aanzien van de beperking van fosfaatverontreiniging. Het feit dat de ondernemer aannemelijk moet maken dat hij binnen de gebruiksnorm is gebleven, past bij een benadering waarbij enerzijds, bij de vaststelling of de gebruiksnorm al dan niet in acht is genomen, rekening wordt gehouden met bedrijfsspecifieke omstandigheden – zoals de effecten van het veevoerregime voor de excretiewaarde – en waarbij anderzijds de lasten voor de ondernemer van administratievevoering en generieke gegevensinwinning zoveel mogelijk worden teruggedrongen. Waar een agrariër een beroep doet op bedrijfsspecifieke omstandigheden, een vormvrije administratie mag bijhouden en zo min mogelijk om stelselmatige overlegging van gegevens wordt gevraagd, mag anderzijds van hem worden verwacht dat hij bij een controle zelf actief gegevens kan aandragen waaruit aannemelijk wordt dat hij binnen de gebruiksnormen is gebleven. Dat is tevens een aspect van maatschappelijk verantwoord ondernemen en van het betrachten van transparantie daarover. Van de agrariër, die als geen ander kenner is van de bedrijfsgetallen, is dat niet teveel gevraagd. Als de bewijslast volledig bij de overheid zou komen te liggen, wordt niet alleen de controlelast voor de overheid onevenredig zwaar, maar zal uiteindelijk ook de last voor de agrarische ondernemer toenemen, als gevolg van langduriger en intensievere bedrijfscontroles en als gevolg van de noodzakelijke aanleg van uitvoeriger en gedetailleerdere gegevensbestanden bij de centrale overheid. Om de handhaving te versterken en de last ervan voor de overheid terug te dringen, zou voorts moeten worden teruggegrepen op een normstelling met minder ruimte voor bedrijfsspecifieke omstandigheden. De regering is ervan overtuigd dat door de voorgestane inrichting van de normstelling een juiste balans wordt gevonden tussen de belangen van ruimte voor de ondernemer, van beperking van de lasten voor bedrijfsleven en overheid, en van handhaafbaarheid van het stelsel. Tot slot wat betreft het tegengestelde belang: zoals in de (sub)paragrafen 3.5 en 4 van de memorie van toelichting is aangegeven, wordt, juist vanwege het in onvoldoende mate aanwezig zijn van een gelijkwaardig tegengesteld belang, in aanvulling op de gebruiksnormen gekozen voor een ketenbenadering die vergelijkbaar is met de ketenbenadering in bestaande wettelijke systeem. Deze staat los van de bedoelde bewijslastverdeling in combinatie met vermeend te scherpe gebruiksnormen.

Op het punt van de door LTO gewenste wettelijke vastlegging van betrokkenheid van het parlement en de landbouwsector bij de totstandkoming van gedelegeerde regelgeving, verwijst de regering naar de aanwijzingen 35 en 123b van de aanwijzingen voor de regelgeving en de daaraan ten grondslag liggende kabinetsstandpunten, in het bijzonder de standpunten ten aanzien van het rapporten van de Commissie voor wetgevingsvraagstukken «Orde in de regelgeving» (Kamerstukken II 1986/87, 20 038, nrs. 1–2) en «Voortvarend wetgeven» (Kamerstukken II 1993/94, 23 462, nr. 1). Uiteraard staat een en ander er niet aan in de weg dat met de Tweede Kamer over de uitwerking van de wetgeving van gedachten zal worden

gewisseld. Voorts stelt artikel 63 van de Meststoffenwet eenieder in de gelegenheid – dus ook LTO-Nederland – om zijn zienswijze te geven ten aanzien van ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen die milieunormen bevatten. Daartoe is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard.

LTO-Nederland ondersteunt de uitbreiding van de reikwijdte van de gebruiksnormen overeenkomstig de Nitraatrichtlijn tot excrementen afkomstig van «alle voor gebruiks- of winstdoeleinden gehouden dieren» en pleit voor een praktische afbakening en invulling. De regering volgt dit pleidooi, maar meent dat de door LTO-Nederland voorgestelde generieke nationale afbakening op basis van het aantal grootvee-eenheden onvoldoende recht zou doen aan de specifieke omstandigheden van de geheel verschillende situaties die zich in de praktijk voordoen. De afbakening zou tevens in strijd komen met de Nitraatrichtlijn. Los hiervan is ook de regering voorstander van een praktische uitwerking en invulling, waarbij de sector zal worden betrokken. Onnodige detailregelgeving op dit punt moet worden voorkomen. De eerdergenoemde ruimte bij de bewijsvoering om recht te doen aan bedrijfsspecifieke omstandigheden bij de bepaling van de hoeveelheid dierlijke mest die is gebruikt, biedt alle mogelijkheid om recht te doen aan de praktijk.

Het standpunt van LTO-Nederland dat het mestgebruik op grond in kassen in principe niet in het kader van de Meststoffenwet maar van het op de Wet milieubeheer gebaseerde Besluit glastuinbouw moet worden geregeld, kan eveneens worden gevolgd. Als de voorziening in voornoemd Besluit voldoet aan de eisen van de Nitraatrichtlijn, kan de regelgeving op grond van de Meststoffenwet op dit punt terugtreden. Een vrijstellingsregeling krachtens het huidige artikel 59 van de Meststoffenwet (ingevolge dit wetsvoorstel vernummerd tot artikel 59d; zie artikel I, onderdeel N) volstaat daartoe.

Wat betreft het door LTO-Nederland aan de orde gestelde niveau van regelgeving op het punt van de fosfaatgebruiksnormen, geldt dat – zoals ook is aangegeven in de eerder aangehaalde brief van 1 juli 2004 – de Europese Commissie geen misverstand heeft laten bestaan over het feit dat de thans in het voorgestelde artikel 5e van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel F), genoemde normen tot en met 2008 niet als indicatief kunnen worden beschouwd, maar daadwerkelijk zullen moeten worden gerealiseerd. Over deze normen kan derhalve duidelijkheid in de formele wet worden verschaft. Voor de normen voor 2009 en volgende jaren kan evenwel worden meegegaan met het pleidooi van LTO-Nederland voor vastlegging in een algemene maatregel van bestuur. Verwezen zij op dit punt naar het gestelde in subparagraaf 3.4 van de memorie van toelichting. Minder goed wordt begrepen welk belang LTO-Nederland nastreeft met het pleidooi om ook de in het voorgestelde artikel 5e, vijfde lid, van de Meststoffenwet voorziene normstelling bij ministeriële regeling, naar het niveau van de algemene maatregel van bestuur te delegeren. Het gaat om een verruiming van de normen voor een beperkte groep bedrijven op fosfaatarme of fosfaatfixerende gronden, waarbij verwacht mag worden dat nieuwe ontwikkelingen en inzichten – bijvoorbeeld ten aanzien van de gewasopname – met enige regelmaat tot wijziging van de regeling zullen leiden. Voor de betrokken bedrijven is bovendien van groot belang dat de voorziening tijdig, uiterlijk per 1 januari 2006, in werking kan treden. Wat betreft de achtergrond bij artikel 5e, vierde lid, dat de basis biedt voor scherpere normen voor fosfaatverzadigde gronden, zij verwezen naar het gestelde in subparagraaf 3.4, onderdeel d. In het navolgende wordt op dit punt tevens ingegaan naar aanleiding van de adviezen van de Stichting Reinwater en de Stichting Natuur en Milieu.

Niet aanvaard kan worden de door LTO-Nederland bepleite uitzondering in het kader van de stikstof- en de fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen voor stoffen die weliswaar - in beperkte mate – stikstof of fosfaat bevatten, maar die primair bedoeld zijn om de bodemvruchtbaarheid te bevorderen.

De regering wijst erop dat ook deze stoffen bijdragen aan de nitraaten fosfaatverontreiniging van het milieu. Er kan – anders dan LTO-Nederland betoogt – geen twijfel over bestaan dat stoffen ter verbetering van de bodemvruchtbaarheid uiteindelijk als doel hebben om de gewasgroei te bevorderen en derhalve onder de in artikel 2, onderdeel e, van de Nitraatrichtlijn opgenomen definitie van «meststof» vallen. Daar komt bij dat het door LTO-Nederland als voorbeeld genoemde compost in veel gevallen mede uit dierlijke meststoffen bestaat, en, gelet op de begripsomschrijving van «dierlijke mest» in artikel 2, onderdeel g, van de Nitraatrichtlijn en het bepaalde in bijlage III.1.3 en III.2 van die richtlijn, onder de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen en de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen moet worden begrepen. De voorgestelde uitzondering zou tot slot noch de transparantie en consistentie van de regelgeving noch de handhaafbaarheid ervan ten goede komen.

LTO-Nederland kan instemmen met de voor bouwland voor 2008 in het wetsvoorstel opgenomen fosfaatgebruiksnorm van 85 kilogram per hectare. Voor grasland acht zij een lagere norm dan de nu voor 2006 voorziene fosfaatgebruiksnorm van 110 kilogram per hectare niet aanvaardbaar. Slechts een door LTO-Nederland onderschreven, wetenschappelijke onderbouwing van het begrip «evenwichtsbemesting» met bijbehorende gebruiksnormen kan volgens LTO-Nederland leiden tot aanpassing van deze normen. De regering wijst erop dat het eerdergenoemde onderzoek van de Werkgroep onderbouwing gebruiksnormen en van het MNP-RIVM in het kader van de evaluatie van de Meststoffenwet 2004 voldoende basis bieden voor de voor 2008 opgenomen gebruiksnorm van 100 kilogram fosfaat per hectare voor grasland. Bij de evaluatie van de Meststoffenwet in 2007 zal het normtraject na 2008 een van de centrale onderzoekspunten zijn. Wat betreft de gevraagde flexibiliteit en differentiatie bij de nog vast te stellen stikstofgebruiksnormen, zij opgemerkt dat op zichzelf het voorgestelde artikel 5d van de Meststoffenwet daarvoor voldoende basis biedt, maar dat de invulling van deze ruimte zijn grenzen vindt waar de duidelijkheid en handhaafbaarheid van de normstelling in het gedrang komen en de administratieve lasten en uitvoeringslasten te hoog worden. Voor LTO-Nederland zijn de implicaties van het gestelde in paragraaf 6, onderdeel a ten aanzien van natuurterrein niet geheel helder. Deze implicaties komen kort gezegd neer op het volgende: natuurterrein, niet zijnde landbouwgrond, valt niet onder de gebruiksbeperkingen van de Meststoffenwet, ook niet als het terrein in gebruik is bij een landbouwbedrijf. De mate waarin op dit natuurterrein door een landbouwbedrijf mest kan worden gebruikt, zal worden bepaald door de regels van het op de Wet bodembescherming gebaseerde Besluit gebruik meststoffen, waarbij een relatie zal worden gelegd met het toepasselijke beheersregime. Materieel heeft deze wijziging geen gevolgen voor het mestgebruik op natuurterrein: dat mestgebruik wordt ook thans beperkt tot het toepasselijke beheersregime. De memorie van toelichting is op dit punt verhelderd. LTO-Nederland ondersteunt de voorgestane vereenvoudiging van het bemonsteringsprotocol voor dierlijke meststoffen. De organisatie zal, conform haar wens, bij de wijziging van het bestaande protocol worden betrokken, en daarbij zal tevens naar de wijze van bemonstering van vaste mest worden gekeken.

De door LTO-Nederland bepleite vereenvoudiging van gebruikte hoeveelheden mest tussen jaren, is in strijd met de systematiek van gebruiksnormen, zoals deze voortvloeit uit de Nitraatrichtlijn. Het voorstel kan dan ook niet worden overgenomen. Verwezen zij naar het gestelde in de subparagrafen 3.2. en 3.3 van de memorie van toelichting.

Door LTO-Nederland wordt ter stimulering van mestbe- en verwerking bepleit om de dunne fractie van bewerkte mest als kunstmestvervanger aan te merken en de dikke fractie als vaste mest, met de mogelijkheid van najaarsaanwending op bouwland op kleigrond. Wat betreft de dunne

fractie merkt de regering op dat de benaming niet afdoet aan het feit dat de dunne fractie onder de definitie van «dierlijke mest» van de Nitraatrichtlijn blijft vallen, net als bij de dikke fractie het geval is. Wat betreft de dikke fractie geldt dat deze onder de in het Besluit gebruik meststoffen opgenomen uitzonderingen voor «vaste mest» valt, als de mest niet verpompbaar is. Het gebruik van vaste mest op bouwland op kleigrond in het najaar blijft mogelijk, als deze grond niet bevroren is of met sneeuw is bedekt. Stimulering van mestbe- en verwerking door gedeeltelijke verkoop van de op het bedrijf rustende varkens- en pluimveerechten toe te staan, zoals LTO-Nederland vraagt, acht de regering geen optie: als gevolg van deze verkoop van rechten zal extra uitbreiding kunnen plaatsvinden op bedrijven die geen mest verwerken, en door verkoop toe te staan zal de maatregel welhaast zeker in strijd komen met het Europese steunkader.

Volgens de NVV en NPV mist het beleid een cijfermatige onderbouwing. De regering acht dit verwijt onterecht. Het beleid dient onmiddellijk ter uitvoering van Europese regelgeving, waarvan de doelstellingen op het punt van de kwaliteit van het oppervlaktewater en grondwater zijn afgeleid van internationaal erkende standaarden van onder meer de World Health Organisation. De middelvoorschriften om voor nitraat deze doelstellingen te bereiken zijn voorgeschreven in de Nitraatrichtlijn, waarbij de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen gebaseerd is op evenwichtsbemesting ofwel een stikstofbalans. Dat uitgangspunt maakt deel uit van een goede landbouwpraktijk. Dat geldt ook voor de uiteindelijk op evenwichtsbemesting te baseren fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen, voor het bereiken waarvan dit wetsvoorstel slechts in de eerste stappen voorziet. Voor de – bij lagere regelgeving – in te vullen stikstofnormstelling en voor de eerste stappen in het fosfaatormentraject wordt aangesloten bij bestaande bemestingsadviezen, die in het kader van de evaluatie Meststoffenwet 2004 opnieuw wetenschappelijk zijn getoetst. Het nieuwe beleid, waaronder het aangescherpte beleid voor zand- en lössgronden, de invulling van de normstelling, de invulling van de werkingscoëfficiënten voor organische mest en de excretiegetallen, wordt geschraagd door de uitkomsten van de uitvoerige evaluatie van de Meststoffenwet door onafhankelijke, wetenschappelijke onderzoeksinstituten in 2003 en 2004. Daarbij zijn, zoals in subparagraaf 3.3 is aangegeven, de marges ten gunste van de agrariër ingevuld. De Nederlandse wetenschappelijke inzichten leiden daarbij over het algemeen niet tot ongunstiger uitkomsten voor de agrarische praktijk dan de in andere landen gehanteerde uitgangspunten. Waar dat wel het geval, zoals bij het excretiegetal voor melkvee, hangt dat onmiddellijk samen met het bijzondere intensieve gebruik van grond en dieren in de Nederlandse agrarische praktijk. Het hogere getal voor de mestexcretie per melkkoe hangt bijvoorbeeld samen met het feit dat door de jaren heen de melkproductie per koe steeds verder is opgevoerd.

Het pleidooi om in de intensieve sectoren een forfaitair systeem toe te passen kan niet worden gevolgd. Het gevolg daarvan zou zijn dat voor grote hoeveelheden dierlijke meststoffen de precieze samenstelling onbekend zou zijn, en dat derhalve niet duidelijk zou zijn welke hoeveelheden stikstof en fosfaat van de betrokken veehouderijbedrijven zijn afgevoerd naar de eventuele eigen grond en naar de grond van andere gebruikers van mest. Derhalve zou niet kunnen worden vastgesteld of deze hoeveelheden met inachtneming van de gestelde gebruiksnormen worden aangevend. De door de NVV en NPV gehanteerde vergelijking met graasdierbedrijven, waar noodgedwongen wel met excretieforfaits moet worden gewerkt, gaat niet op, aangezien de omvang van de mestproductie per hectare op intensieve bedrijven met hokdieren – en daarmee het milieuroisico – een veelvoud is van die op graasdierbedrijven. Overigens is uit de evaluatie van de Meststoffenwet 2004 ook gebleken dat in de nabijheid

van concentraties van intensieve veehouderijbedrijven een hogere stikstof- en fosfaatbelasting van het milieu wordt gemeten. Dat ook bij bemonsterde dierlijke mest nog sprake kan zijn van een beperkte onnauwkeurigheid bij de vaststelling van de gehalten, die van toevallige aard is en die zich in het overgrote deel van de gevallen in de tijd «uitmiddelt», kan evenmin een reden zijn om te kiezen voor een forfaitaire benadering. Bij een forfaitaire benadering is de onnauwkeurigheid vele malen groter, gegeven de grote spreiding van de in werkelijkheid gerealiseerde stikstof- en fosfaatwaarden ten opzichte van het gemiddelde dat bij het forfait als uitgangspunt wordt genomen. Daarbij is de fout bij een forfaitaire benadering, zoals is aangegeven in subparagraaf 3.6.2, onder a, van de memorie van toelichting, van systematische aard: zij middelt zich niet uit. Tot slot is het geen optie, omdat ook de Europese Commissie een forfaitaire benadering uit een oogpunt van de milieubelasting door nutriënten niet toelaatbaar acht. Dit onder meer, omdat in een met punitieve sancties gehandhaafd systeem, altijd zal moeten worden toegestaan dat bedrijven aannemelijk kunnen dat voor hun specifieke situatie met lagere getallen dan het forfait moet worden gewerkt, terwijl de omgekeerde situatie, te weten dat bedrijven een hogere belasting veroorzaken dan het forfait, niet leidt tot enige consequentie voor de vaststelling of de gebruiksnorm al dan niet is overschreden.

De detailopmerkingen van de NVV en de NPV ten aanzien van de memorie van toelichting hebben niet geleid tot gewijzigde inzichten en tot aanpassing van de teksten.

Het verwijt over een onvoldoende betrokkenheid van de NVV en NPV bij de voorbereiding van de besluitvorming is onterecht. De organisaties zijn op verschillende momenten, niet alleen bij de commentaarronde op het wetsontwerp maar ook bij de voorbereiding van de eerder aangehaalde brief van 19 mei 2004, in de gelegenheid gesteld hun visie en opmerkingen naar voren te brengen.

De VEWIN ondersteunt op grote lijnen het wetsvoorstel, aangezien het is gericht op voldoening aan de Nitraatrichtlijn.

Zij maakt zich evenwel zorgen over het aangescherpte beleid voor de zand- en lössgronden, waarbij het onderscheid tussen uitspoelingsgevoelige gronden en niet-uitspoelingsgevoelige gronden komt te vervallen. De VEWIN wijst erop dat het gevolg daarvan kan zijn dat bij de uitspoelingsgevoelige gronden in 2009 hogere waarden dan 50 milligram nitraat in het bovenste grondwater worden gerealiseerd. De regering wijst erop dat op lokaal niveau een overschrijding van de norm van 50 milligram per liter grondwater niet is uit te sluiten, maar dat dat gecompenseerd wordt door het feit dat op andere plaatsen in dezelfde regio lagere waarden dan 50 milligram worden gerealiseerd. Gemiddeld zal in 2009 op regionaal niveau daardoor wél worden voldaan aan de 50 milligramdoelstelling. Er zij daarbij op gewezen dat de Nitraatrichtlijn niet voorschrijft dat op bedrijfsniveau of op perceelsniveau aan de kwaliteitsdoelstelling wordt voldaan. Alleen bij het in bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn genoemde middelvoorschrift van de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen is sprake van een op bedrijfsniveau te nemen maatregel, en in de gegeven context geldt hetzelfde voor het in bijlage III.1.3 van de richtlijn bedoelde middelvoorschrift van de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen. Voor de achterliggende milieukwaliteitsdoelstellingen is een dergelijke relatie met het bedrijfsniveau niet aan de orde. Verwezen zij bijvoorbeeld naar artikel 3 van de richtlijn, dat uitgaat van een zone gerichte aanpak. Daarbij is bovendien van belang dat Nederland geen specifieke kwetsbare zones heeft aangewezen maar overeenkomstig artikel 3, vijfde lid, van de richtlijn het hele grondgebied onder de reikwijdte van het actieprogramma heeft gebracht. Ook de Kaderrichtlijn Water stelt geen eisen op bedrijfsniveau, maar sluit aan bij waterlichamen. Daar komt bij dat – waar het bij de zand- en lössgronden gaat

om aanvullend en verscherpt beleid – artikel 5, vijfde lid, tweede volzin, van de richtlijn met zoveel woorden bepaalt dat de lidstaten bij het selecteren van de aanvullende en verscherpte maatregelen rekening moeten houden met de doeltreffendheid en kosten daarvan ten opzichte van eventuele andere preventieve maatregelen. Naar het oordeel van de regering is de voorgestane aanpak gericht op alle zandgronden doeltreffender dan een aanpak waarbij nader onderscheid wordt gemaakt al naar gelang de grondwaterstand, en gaat een dergelijke aanpak gepaard met minder grote sociaal-economische gevolgen, zonder dat aan de doelstellingen van de richtlijn afbreuk wordt gedaan. In de gesprekken met de Europese Commissie en haar diensten over de per 1 januari 2006 door te voeren wijzigingen in de wetgeving, is gebleken dat de voorgestane aanpak voor de zanden lössgronden door de Commissie wordt aanvaard. Uiteraard zal een goede monitoring moeten plaatsvinden en kan op basis daarvan zonodig tot verdere aanpassingen van het beleid worden besloten. Overigens is de norm voor niet-uitspoelingsgevoelige grond als gevolg van dit beleid reeds verlaagd.

Verder wijst de VEWIN op de wenselijkheid om de benutting van in het kader van het bestaande artikel 43 van de Meststoffenwet opgebouwde stikstofsaldi voor verrekening van heffingen te beperken. Dit onderwerp betreft het bestaande systeem van regulerende mineralenheffingen en niet het met dit wetsvoorstel in te voeren systeem van gebruiksnormen. Met de invoering van het systeem van gebruiksnormen wordt de mogelijkheid van verrekening tussen jaren beëindigd. De regering ziet wat betreft de bestaande wetgeving geen goede mogelijkheden om de spelregels voor de verrekening nog te wijzigen en in reeds opgebouwde aanspraken in te grijpen, voor zover daartegen ook niet uit een juridisch perspectief bezwaren zouden kunnen rijzen. Wel kan worden opgetreden tegen agrariërs die de ruimte van de saldi gebruiken voor overmatig mestgebruik: de in artikel 13 van de Wet bodembescherming opgenomen zorgplicht vereist dat agrariërs de nodige maatregelen treffen teneinde verontreiniging of aantasting van de bodem te voorkomen.

De Stichting Reinwater en de Stichting Natuur en Milieu hebben vragen bij de hoogte van de fosfaatgebruiksnormen in het licht van de verplichtingen die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn Water en bepleiten het per 2006 aanwijzen van «beïnvloedingszones» rondom de beschermde gebieden, waarvoor volgens deze stichtingen – met name voor de fosfaatverzadigde gronden – per 2006 scherpere normen zouden moeten gelden. De regering is van oordeel dat het nu te vroeg is voor besluitvorming over een eventuele aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen voor de bedoelde beïnvloedingszones, door de stichtingen geschat op een areaal van circa 200 000 hectare. De evaluatie van de Meststoffenwet heeft uitgezeten dat er nog onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing is voor gericht beleid om fosfaatverzadigde gronden aan te pakken. Ten eerste is de onderbouwing van fosfaatverzadiging voor andere grondsoorten dan kalkarme zandgronden nog onvolkomen. Ten tweede blijkt de benadering via fosfaatverzadiging onvoldoende relatie te vertonen met de feitelijke fosfaatbelasting van het oppervlaktewater. Er zal derhalve nog nader onderzoek moeten plaatsvinden naar een methodiek waarmee die relatie kan worden aangetoond en naar de maatregelen die vervolgens kunnen worden genomen om fosfaatverzadigde gronden aan te pakken. Uitgangspunt daarbij is dat in het nationale beleid niet verder wordt gegaan dan in de Europese regelgeving is voorgeschreven. De Kaderrichtlijn Water eist niet eerder maatregelen dan per 2009.

Volgens de stichtingen is voor de fosfaatgebruiksnormen uit gegaan van een te hoge inschatting van de opname van fosfaat door het gewas. De regering wijst er echter op dat de fosfaatopname door het gewas vooral relevant is voor de uiteindelijk te stellen fosfaatsnormen in 2015, die gebaseerd zullen worden op het principe van evenwichtbemesting. Voor de in

de wet vastgelegde normen tot en met 2008 heeft dit nog geen directe relevantie: het gaat daarbij om eerste stappen ter realisatie van evenwichtsbemesting in 2015, waarbij rekening is gehouden met het aanpassingsvermogen van landbouwbedrijven en met de sociaal-economische gevolgen. De normen voor de langere termijn zullen worden gebaseerd op het onderzoek dat in het kader van de evaluatie van de Meststoffenwet in 2007 zal plaatsvinden.

Juist vanwege de onzekerheid ten aanzien van de normen voor de langere termijn, acht de regering het niet juist om – overeenkomstig de wens van de stichtingen – de normen voor de periode 2009 tot en met 2015 al in de wet op te nemen. Aan hun kennelijke wens om voor de periode na 2008 tijdig de noodzakelijke aanpassingen in de normstelling door te kunnen voeren, wordt tegemoet gekomen door de normstelling voor die periode in het voorgestelde artikel 5e, derde lid, van de Meststoffenwet te delegeren naar het niveau van de algemene maatregel van bestuur.

Ten onrechte stellen de stichtingen dat geen aangescherpt beleid voor de droge zandgronden is gesteld. De reikwijdte van dit aangescherpte beleid is – zoals in het voorgaande in reactie op het advies van VEWIN en in subparagraaf 3.3.2 van de memorie van toelichting is aangegeven – zelfs uitgebreid tot de overige zandgronden. Het aangescherpte beleid is gericht op de realisatie in 2009 van de norm van maximaal 50 milligram nitraat in het grondwater op regionaal niveau. Voorwaarde daarbij is, zoals de stichtingen terecht opmerken, dat de Europese Commissie met de voorgestane aanpak akkoord gaat, wat in casu het geval is zoals blijkt uit de eerder aangehaalde brief van 1 juli 2004.

De stichtingen vragen waarom gekozen is voor gebruiksnormen hoger dan het bemestingsadvies. Zoals in subparagraaf 3.3.2 van de memorie van toelichting is aangegeven, is de reden om bij akkerbouwgewassen op klei- en veengronden te kiezen voor hogere gebruiksnormen voor 2006 en 2007 dat uit ervaring in de praktijk blijkt dat de geldende bemestingsadviezen niet in alle gevallen toereikend zijn, omdat ze nu nog onvolledige rekening houden met verschillen tussen rassen en productieomstandigheden en daarom voor bepaalde bedrijven te streng zijn. Overigens gaat het bij de in die subparagraaf genoemde getallen om indicatieve waarden.

De stichtingen vragen zich af waarom de aanscherpingen van het mestbeleid niet eerder worden doorgevoerd dan 2006. Wat betreft de gebruiksnormen geldt dat – mede in verband met de verhouding tot het thans in de wet geregelde systeem van regulerende mineralenheffingen en de introductie van een systeem van bestuurlijke boeten – een procedure van een formele wetwijziging moet worden doorlopen. Daarvoor is een termijn tot 1 januari 2006 al uiterst krap. Waar aanscherpingen eerder kunnen worden doorgevoerd, omdat de regeling daarvan ingevolge een bestaande rechtsbasis kan plaatsvinden op het niveau van een algemene maatregel van bestuur, worden zij ook eerder doorgevoerd. Dat geldt onder meer op het punt van de minimumopslagcapaciteit voor dierlijke meststoffen, het uitrijden van meststoffen en het scheuren van grasland. Verder wijst de regering erop dat per 2005 de fosfaatverliesnorm voor bouwland in het bestaande stelsel van regulerende mineralenheffingen wordt aangescherpt tot 20 kilogram fosfaat per hectare per jaar.

Anders dan de stichtingen veronderstellen, vindt door de normstelling geen aanmerkelijke bevoordeling plaats van bedrijven op kleigronden die koeien op stal houden. Weliswaar geldt een gunstiger stikstofgebruiksnorm voor gras dat geheel wordt gemaaid en niet wordt beweide, maar aan de andere kant geldt voor bedrijven die wél weiden een lagere – en daarmee gunstiger – werkingscoëfficiënt voor weidemest. Per saldo is het verschil op kleigronden te verwaarlozen. De verwachting is dan ook niet dat als gevolg van de voorgestane voorstellen, die overigens direct aansluiten bij de vereisten van bijlage III.1.3 van de Nitraatrichtlijn, de weidegang op kleigrond aanzienlijk zal teruglopen. Aan het opstallen van

de dieren kan wel een autonome bedrijfseconomische afweging van de individuele ondernemer ten grondslag liggen, maar het is niet aan de overheid om daarin te treden.

De stichtingen wijzen er terecht op dat niet alleen de stikstofconcentratie in oppervlaktewater als genoemd in de drinkwaterrichtlijn relevant is voor de te stellen stikstofgebruiksnormen, maar, zoals in subparagraaf 2.1.2 van de memorie van toelichting wordt aangegeven, ook de bijdrage van het mestgebruik aan eutrofiëring van het zoete en zoute oppervlaktewater. De suggestie van de stichtingen van een voorschrift inzake de verantwoording van de leveringen van kunstmest aan agrariërs door de kunstmesthandel wordt in overweging genomen. Momenteel worden samen met de kunstmesthandel de mogelijkheden van versterking van het systeem op dit punt verkend. De eventuele voorschriften worden gesteld bij lagere regelgeving, waarbij als algemeen uitgangspunt vooropstaat dat waar gegevens al worden bijgehouden ten behoeve van andere wetgeving, bijvoorbeeld fiscale wetgeving, daarbij aansluiting wordt gezocht.

Tot slot zal, overeenkomstig de wens van de stichtingen, in het systeem van gebruiksnormen geen gebruik kunnen worden gemaakt van stikstofsaldi die in het kader van het verrekeningssysteem van het bestaande stelsel van regulerende mineralenheffingen zijn opgebouwd. Verwezen zij naar de paragrafen 3.2.1 en 3.3.1 van de memorie van toelichting.

CUMELA onderschrijft de bijzondere verantwoordelijkheid die de intermediaire sector voor een verantwoorde afzet van het mestoverschot heeft. CUMELA dringt aan op een zo nauwkeurig mogelijke bepaling van de hoeveelheid fosfaat en stikstof in de meststoffen, en ondersteunt daarmee het in subparagraaf 3.6.2 van de memorie van toelichting aangegeven voornemen om in de uitvoeringsregelgeving weging, bemonstering en analyse voor te schrijven.

CUMELA is het oneens met de toegezegde uitzondering daarop – eveneens behandeld in voornoemde subparagraaf – voor bedrijven met een beperkt mestoverschot die dit overschot binnen een straal van 10 kilometer kunnen afzetten. De organisatie voert als argumenten aan de onhelderheid die het naast elkaar bestaan van twee systemen zou geven, en een vermeende onevenwichtigheid in de concurrentieverhoudingen tussen enerzijds loonwerkbedrijven die mest op korte afstand mest transporteren en anderzijds ondernemingen die mest op de middenlange afstand transporteren. De regering wijst er evenwel op, dat ook thans een uitzondering voor de zogenoemde regionale boer-boer-transporten in de regelgeving is opgenomen en dat momenteel bovendien in het stelsel van regulerende mineralenheffingen een forfaitair spoor naast een verfijnd spoor van nauwkeurige hoeveelheidbepaling bestaat. Hoewel de hoeveelheid overschotmest die in het kader van het nieuwe boer-boer-regime kan worden afgezet ruimer is dan in het bestaande regime (circa een tweevoud), is het tegelijk zo dat daarbuiten als uitgangspunt geldt dat geen forfaitaire bepaling van de gehalten meer plaats kan vinden: het generieke forfaitaire spoor komt te vervallen. Het gaat bij de boer-boer-voorziening bovendien om een zeer specifiek segment van de mestmarkt, waar vaak het transport door de boer zelf wordt verzorgd en in een enkel geval door een loonwerker. Ten opzichte van de bestaande situatie wordt de transparantie dan ook vergroot. Ook het argument van de concurrentievervalsing wordt niet gedeeld, gezien de verschillende marktsegmenten waarvan hier sprake is. Daar komt bij dat het alle intermediairs – ook de intermediairs die gebruikelijk op de middellange afstand transporteren – vrijstaat om op de kortere afstand mesttransporten verzorgen en dan tevens gebruik te maken van de boer-boer-voorziening. De situatie waarop de boer-boer-voorziening ziet onderscheidt zich bovendien, zowel op het punt van het milieurisico – gelet op de beperkte hoeveelheid overschotmest waar het om gaat – als op het punt van fraudedruk in samenhang met de transportkosten, wezenlijk van de situatie van mestafzet op langere afstand. Dit onderscheid rechtvaardigt, mede in het licht van het

evenredigheidsbeginsel, minder strenge eisen. Ook voor het draagvlak bij de agrariërs voor het nieuwe systeem is het van belang om op het punt van de boer-boer-transporten op praktische wijze aan te sluiten bij een gangbare, goede landbouwpraktijk.

CUMELA wijst terecht op de druk op de mestmarkt, die ontstaat door de scherpere gebruiksnormen voor meststoffen, en op de negatieve gevolgen die dat heeft voor de handhaafbaarheid. Tegelijkertijd is deze organisatie geen voorstander van een aantal maatregelen die mede de handhaving moeten versterken. Het betreft de digitale melding van het mesttransport vooraf en – nu de regering voornemens is een uitzondering te maken voor beperkte boer-boer-transporten – tevens de verplichting tot automatische gegevensregistratie en GPS op de mesttransportvoertuigen. De laatste twee verplichtingen zijn in de ogen van de regering evenwel essentieel voor het volgen van meer omvangrijke mesttransporten op de langere afstand. Zij voelt zich daarin gesteund door de uitkomst van het onderzoek naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (vergelijk de (sub)paragrafen 4 en 10.2 van de memorie van toelichting). Naar de verplichting van de elektronische melding van mesttransporten vooraf wordt nog onderzoek gedaan, zoals in paragraaf 4 van de memorie van toelichting is gemeld. De opvattingen van CUMELA zullen daar uiteraard bij worden betrokken. CUMELA zal – overeenkomstig haar wens – ook geconsulteerd worden bij de invulling van de overige uitvoeringsregelgeving ter zake van een verantwoorde mestafzet, waaronder de organisatie van de verantwoording van de meststromen door middel van mestvervoersdocumenten, de door CUMELA voorgestelde eventuele accountantscontrole daarop en de wijze van bemonstering van stapelbare mest.

Tot slot, wat betreft de opmerking van CUMELA ten aanzien van beleidswijzigingen in het verleden met relevantie voor investeringen in mestbemonsteringsapparatuur, kan worden aangegeven, dat het streven van deze regering erop is gericht om voor de langere termijn duidelijkheid te verschaffen en om te komen tot bestendige regelgeving op dit punt.

Nevedi meent in zijn advies dat het wetsvoorstel zich ten onrechte niet richt op een efficiënt gebruik van (alle) mineralen, maar zich op rigide wijze beperkt tot de dierlijke mineralen. De regering wijst erop dat de bijzondere beperking van de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen voorgeschreven is door de Nitraatrichtlijn en dat bij de stikstofgebruiksnorm en de fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen ook het gebruik van kunstmest is betrokken. Daarbij biedt het systeem ruimte – in het bijzonder bij de stalbalans voor hokdieren en door bemonstering en analyse van de afgevoerde dierlijke meststoffen – om de effecten van een andere samenstelling van het veevoer voor de excretie en de samenstelling van de mest mee te nemen bij de berekening van de hoeveelheid dierlijke mest die binnen de gebruiksnorm kan worden aangewend. Dat – anders dan Nevedi meent – fosfaatsturing uit Europeesrechtelijk oogpunt wél noodzakelijk is, is voldoende besproken in subparagraaf 2.2 van de memorie van toelichting. Binnen de gegeven Europeesrechtelijke kaders meent de regering ook al het mogelijke in het werk te hebben gesteld om, zoals Nevedi wenst, een kader te scheppen waarbij de veehouder in staat zal zijn zich verder te ontwikkelen, zij het dat daarvoor aanpassingen in de bedrijfsvoering noodzakelijk kunnen zijn. Zoals in subparagraaf 8.1, onderdeel, van de memorie van toelichting is aangegeven, wordt de Europeesrechtelijke ruimte volledig benut. Daarbij worden – als besproken in het voorgaande en in subparagraaf 10.2 van de memorie van toelichting – conform de wens van Nevedi voorloperbedrijven die hun voermanagement aanpassen of die investeren in duurzame oplossingen als mestverwerking binnen de wetgeving gefaciliteerd. Waar de agrarische sector beschikt over adequate certificeringssystemen, zoals bijvoorbeeld

geldt voor de biologische landbouw, kunnen de lasten van verantwoording van het mestgebruik richting de overheid ook lager zijn.

De regering ondersteunt van harte de doelstelling die de MMF zichzelf heeft gesteld om door verhoging van het kennisniveau over een verantwoord nutriëntegebruik bij te dragen aan een duurzame landbouw. Zij constateert dat de MMF de hoofdlijnen van het mestbeleid ondersteunt. De MMF gaat wel uit van andere bemestingsadviezen ten aanzien van akkerbouwgewassen en maïs dan die welke door de Werkgroep onderbouwing gebruiksnormen op basis van de meest actuele wetenschappelijke inzichten zijn gehanteerd. Waar de MMF ruimte vraagt voor fosfaat-reparatie, wijst de regering erop dat deze ruimte inderdaad zal worden geboden, namelijk voor het beperkte areaal gronden met een te lage fosfaattoestand en voor fosfaatfixerende gronden. Het voorgestelde artikel 5e, vijfde lid, van de Meststoffenwet biedt daarvoor de basis. Verder gaat de MMF uit van een verdergaande differentiatie van de fosfaatsnormen al naar gelang het grasmanagement en al naar gelang het gewas. In het wetsvoorstel wordt een globalere benadering gevolgd en wordt uitsluitend onderscheid gemaakt tussen grasland en bouwland. Dit op basis van de gebruikelijke bedrijfssystemen en een gemiddeld bouwplan. De aldus gestelde normen bieden naar de stellige overtuiging van de regering, ook gezien de fosfaattoestand van het landbouwareaal, voldoende ruimte voor een goede landbouwpraktijk.

Tot slot geeft de MMF aan dat er, zoals ook blijkt uit het in paragraaf 10.2 van de memorie van toelichting besproken handhaafbaarheidsonderzoek, sprake zal zijn van fraudedruk, en dat bij een dergelijke situatie de draagkracht ontbreekt om te komen tot een zelfregulerend systeem van gecertificeerde kunstmesthandel. De meerwaarde van regulering binnen de kunstmesthandel wordt door de MMF in twijfel getrokken. Dit advies betekent volgens de regering dat met de MMF naar meer dwingende vormen van regulering door de nationale of Europese overheid zal moeten worden gekeken.

Het door de MMF voorgestelde alternatief van een verplicht door de agrariër op te stellen bemestingsplan dat door of vanwege de overheid moet worden goedgekeurd, acht de regering niet realistisch: dit geeft een zeer grote administratieve en uitvoeringslast. Naast het na afloop van het jaar vaststellen of is voldaan aan de bemestingsnormen, wordt een extra systeem van toetsing vooraf geïntroduceerd, in potentie leidend tot tienduizenden voor bezwaar en beroep vatbare beslissingen. Eventuele uitspraken op bezwaar- en beroepschriften zullen meestal pas lang na afloop van het bemestingsadvies tot definitieve duidelijkheid leiden. De handhaving en sturingskracht van het systeem worden aldus volledig ondermijnd en aan de door MMF onderschreven uitgangspunten van een robuust beleid wordt zwaar afbreuk gedaan.

§ 12. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

Subonderdeel 1

In de onderdelen a tot en met ac van artikel 1, eerste lid, van de Meststoffenwet, zijn enkele omschrijvingen die voor het nieuwe systeem van gebruiksnormen niet meer relevant zijn of die beter in de uitvoeringsregelgeving nader kunnen worden ingevuld, geschrapt. Een aantal begripsomschrijvingen is gewijzigd. Voorts zijn de begripsomschrijvingen opnieuw geordend, volgens de volgorde waarin zij voor het eerst in de

gewijzigde tekst van de Meststoffenwet voorkomen. Gezien het grote aantal wijzigingen dat hiervan het gevolg was, is ervoor gekozen om het betrokken deel van artikel 1, eerste lid, in zijn geheel opnieuw vast te stellen (onder a).

De opnieuw geletterde onderdelen t tot en met ac (onder b) hebben betrekking op het systeem van mestproductierechten en pluimveerechten. Eventueel noodzakelijke wijzigingen in deze onderdelen worden meegenomen in het afzonderlijke wetsvoorstel dat zal voorzien in vereenvoudiging van dit volume-instrumentarium, zoals is aangekondigd in paragraaf 1 van de memorie van toelichting.

Onderstaand worden de begripsomschrijvingen voor zover nodig nader toegelicht. Gerefereerd wordt aan de nieuwe lettering van de onderdelen.

a t/m e («grond», «groeimedium» «meststoffen», «verhandelen van meststoffen», «Onze Minister»)

De betrokken begripsomschrijvingen zijn ongewijzigd gebleven ten opzichte van de bestaande wettekst.

f en g («landbouw», «landbouwgrond»)

De voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de begrippen «landbouw» en «landbouwgrond» zijn deels wettechnisch van aard. Het momenteel in het begrip «landbouwgrond» omschreven begrip «landbouw», wordt overeenkomstig de voorgestelde wijziging afzonderlijk gedefinieerd. Het begrip wordt namelijk ook buiten het begrip «landbouwgrond» gebruikt, bijvoorbeeld in de omschrijving van het begrip «bedrijf».

Inhoudelijk is het begrip «landbouw» ongewijzigd gebleven: het gaat om een ruim begrip waaronder elke agrarische activiteit, op welke schaal ook, wordt begrepen. Het begrip «veehouderij» binnen de begripsomschrijving is verder verduidelijkt, door in aansluiting op het begrippenkader van de Nitraatrichtlijn buiten twijfel te stellen dat daaronder elke bedrijfsmatige vorm van het houden van dieren voor gebruiks- of winstdoeleinden wordt begrepen. Ook substraatteelt in kassen en bosbouw valt onder het begrip «landbouw». Bij bosbouw gaat het om bij ministeriële regeling nader aan te duiden vormen van commerciële bosbouw die met bemesting gepaard gaan.

Er is sprake van een inhoudelijke wijziging, waar aan de begripsomschrijving van «landbouwgrond» het woord «daadwerkelijk» is toegevoegd: op de grond dient «daadwerkelijk» enige vorm van landbouw te worden uitgeoefend. Deze wijziging hangt samen met het feit dat in het kader van de gewenste harmonisatie van begrippen in het vervolg in de landbouwwetgeving zoveel mogelijk zal worden uitgegaan van de zogenoemde «beteelde» oppervlakte en niet langer van de «beteelbare» oppervlakte landbouwgrond. Doorslaggevend wordt daarmee de oppervlakte die, op het voor de betrokken wetgeving relevante moment waarop enige vaststelling wordt gedaan, daadwerkelijk in gebruik is voor de teelt van een bepaald gewas. Ook grond die tijdelijk tussen de twee achtereenvolgende teelten braak ligt, maar waarop in die periode landbouwkundige handelingen worden verricht om de grond geschikt te houden voor de volgende teelt, kan worden aangemerkt als grond waarop daadwerkelijk landbouw wordt uitgeoefend. Teeltvrije zones, waar geen bemesting mag plaatsvinden en geen gewasbeschermingsmiddelen mogen worden gebruikt, en werkpaden tussen verschillende gewasarealen worden echter niet als landbouwgrond aangemerkt. Dat geldt ook voor de oppervlakte grond waarop zich de bedrijfsgebouwen en de daarbij behorende voorzieningen bevinden, met uitzondering van grond waarop zich kassen bevinden waar in de bodem zelf tuinbouw wordt uitgeoefend.

h («bedrijf»)

Onder «bedrijf» wordt voor de toepassing van de Meststoffenwet altijd

een landbouwbedrijf verstaan. Andere economische entiteiten worden in de Meststoffenwet en de daarop gebaseerde regelgeving als «onderneming, niet zijnde een bedrijf» aangeduid.

De begripsomschrijving is ten opzichte van de huidige omschrijving zodanig aangepast, dat niet langer het destijds in het kader van het Registratiebesluit dierlijke meststoffen opgegeven geheel van productie-eenheden het uitgangspunt is. Deze laatste toevoeging was met name van belang in verband met het verbod tot verplaatsing van de mestproductie naar een andere locatie of een ander bedrijf, behoudens overeenkomstig de daarover gestelde regels in destijds het Verplaatsingsbesluit Meststoffenwet en later de Wet verplaatsing mestproductie, de Wet herstructurering varkenshouderij en titel 2 van hoofdstuk V van de Meststoffenwet (pluimveerechten). Inmiddels zijn door toepassing van die verplaatsingsregels en het opheffen van allerlei belemmeringen voor samenvoeging van bedrijven nieuwe entiteiten ontstaan, die voor de toepassing van de mestwetgeving in de plaats zijn getreden van de oorspronkelijk geregistreerde landbouwbedrijven. Daarmee is de verwijzing naar de oorspronkelijke registratie achterhaald en – in het licht van de voorgenomen vereenvoudiging van het stelsel van productierechten (zie paragraaf 1 van de memorie van toelichting) ook niet meer van belang. Het streven is er bovendien op gericht om bij de Dienst Regelingen van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zoveel mogelijk tot een eenvormige registratie van landbouwbedrijven in het kader van de landbouwregelgeving te komen, zodanig dat de administratieve lasten voor de sector bij gegevensinwinning en administratievevoering zo beperkt mogelijk kunnen blijven. Ook de uitvoeringslasten van de overheid kunnen zo worden beperkt. Om dit te realiseren is uniformering van de omschrijving van het begrip «bedrijf» in de zin van «landbouwbedrijf» in de landbouwregelgeving van belang. De voorgestelde aanpassing van de begripsomschrijving, door de verwijzing naar de oorspronkelijke registratie te schrappen, draagt daar aan bij.

In de nieuwe begripsomschrijving blijft de kern van de oorspronkelijke omschrijving evenwel overeind. Het gaat bij het bedrijfsbegrip net als voorheen om een samenhangend geheel van productie-eenheden dat uitsluitend of onder meer ten behoeve van de landbouw wordt geëxploiteerd. Gelet op de woorden «onder meer» en «enige vorm van landbouw» en gelet op de ruime omschrijving van het begrip «landbouw» in onderdeel f, zal al snel sprake zijn van een landbouwbedrijf, ofwel «bedrijf» in de zin van de Meststoffenwet. Ook een volstrekt grondloos veehouderijbedrijf en een bedrijf waarin kas- en substraatteelt plaatsvinden worden onder het begrip «bedrijf» begrepen. De in de begripsomschrijving gebruikte woorden «en de daarbij behorende landbouwgrond» vormen geen constitutief vereiste waaraan moet zijn voldaan wil gesproken kunnen worden van «bedrijf», maar drukken uit dat als sprake is van landbouwgrond, deze tezamen met de gebouwen één feitelijke eenheid moet vormen om gezien te worden als onderdeel van één-en-hetzelfde bedrijf. Wat betreft de omgekeerde situatie, namelijk de vraag of grond zonder gebouwen als bedrijf kan worden aangemerkt, zij opgemerkt dat dit niet goed denkbaar is: in alle gevallen zal sprake zijn van een ruimte, mogelijk een deel van een woonhuis of een schuur of keet, waarin de administratie wordt bijgehouden of bewaard en waar benodigdheden voor de landbouw in de zin van werktuigen, bestrijdingsmiddelen, kunstmest en dergelijke worden bewaard. Alleen bij buitenlandse bedrijven is denkbaar dat in Nederland uitsluitend percelen grond zonder gebouwen zijn gelegen: voor die situatie is in het bestaande tweede lid van artikel 1 van de Meststoffenwet dan ook een bijzondere voorziening getroffen, om zeker te stellen dat ook deze grond onder de reikwijdte van de voor Nederlandse bedrijven geldende verplichtingen uit de Meststoffenwet vallen. Voor de vraag welke productie-eenheden als een zodanige eenheid moeten worden gezien dat gesproken kan worden van één-en-hetzelfde

bedrijf, is de beoordeling van de feitelijke omstandigheden van groot belang. Deze feitelijke omstandigheden komen uiteraard naast de voorwaarde dat ook in juridische zin sprake zal moeten zijn van een eenheid wil gesproken kunnen worden van een «geheel van productie-eenheden». Dat vereist op zijn minst dat de productie-eenheden in gebruik zullen moeten zijn bij één-en-dezelfde persoon of rechtspersoon dan wel één-en-hetzelfde samenwerkingsverband van personen of rechtspersonen, op grond van een civielrechtelijke titel die het exclusieve gebruiksgenot van de productie-eenheden, waaronder de grond verschaft. Zoals in de begripsomschrijving tot uitdrukking komt, wordt «natuurterrein» niet langer gerekend tot het bedrijf. Op de achtergrond hierbij is nader ingegaan in paragraaf 6, onder a, van de memorie van toelichting.

i («dierlijke meststoffen»)

De definitie van dierlijke meststoffen wordt gewijzigd om deze in overeenstemming te brengen met de begripsomschrijving van artikel 2, onderdeel g, in samenhang met onderdeel d, van de Nitraatrichtlijn. De begripsomschrijving van dierlijke meststoffen is mede van belang voor de reikwijdte van de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen als opgenomen in bijlage III.2.

De belangrijkste wijziging is dat er niet langer wordt verwezen naar uitsluitend de in bijlage A bij de Meststoffenwet opgenomen diersoorten: het gaat om de uitwerpselen van alle voor gebruiks- of winstdoeleinden gehouden dieren, waarbij het «houden van dieren» in een bedrijfsmatige, agrarische context moet worden verstaan. Voorts is niet langer bepaald of een product van dierlijke meststoffen «grotendeels» uit de betrokken uitwerpselen bestaat: zodra een product voor een deel uit dierlijke meststoffen bestaat telt dat product in zijn geheel mee voor de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen en voor andere regels die betrekking hebben op dierlijke meststoffen. Dat laatste betekent dat bij een mengsel dat voor minder dan 50% uit dierlijke meststoffen bestaat, in de toekomst bij transport een vervoersbewijs voor dierlijke meststoffen moet worden opgemaakt, waar dat voorheen niet het geval was. In de praktijk zal het overigens naar verwachting om slechts enkele gevallen gaan, waarvoor dit gevolg aan de orde is. De handhaafbaarheid wordt door deze wijziging overigens vergroot, omdat er geen discussie kan zijn over de vraag of het aandeel dierlijke mest meer of minder dan 50% is.

Op de achtergronden bij de definitiewijziging in relatie tot de Nitraatrichtlijn wordt nader ingegaan in subparagraaf 3.2.1 van de memorie van toelichting, waarnaar zij verwezen. In aanvulling daarop zij nog het volgende opgemerkt, over de reden waarom thans ook de darminhoud die vrijkomt bij slacht van dieren uitdrukkelijk onder de begripsomschrijving is gebracht.

Deze uitbreiding van de begripsomschrijving hangt samen met de van kracht geworden Verordening (EG) nr. 1774/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 3 oktober 2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten (PbEG L 273). Tot voor kort werd op de slachterijen de maaginhoud en de inhoud van de dunne darm in de riolering geloosd en kwam in het afvalwaterslib van de slachterij terecht. De dikke darm ging overeenkomstig de Destructiewet samen met de inhoud naar de aangewezen destructor. Het afvalwaterslib werd veelal als meststof – vaak als «zuiveringsslib» – afgevoerd naar landbouwbedrijven en diende door het betrokken landbouwbedrijf als zodanig in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen te worden verantwoord. Voornoemde verordening bestempelt het afvalwaterslib echter als risicomateriaal, dat overeenkomstig de in de verordening voorgeschreven wijze moet worden verwerkt en dus niet zonder meer in de handel kan worden gebracht. Het is echter wel toegestaan de inhoud van het maagdarmkanaal – uitgezonderd dus het maagdarmkanaal zelf – in onbewerkte vorm op het land uit te

rijden. Onder het regime van de verordening wordt het bedrijfseconomisch aantrekkelijk om darm en darminhoud te scheiden, de darminhoud afzonderlijk te verzamelen en deze als zodanig in de landbouw af te zetten. De betrokken afzet gaat echter gepaard met de aanvoer van een aanmerkelijke hoeveelheid fosfaat en stikstof op landbouwbedrijven, in het bijzonder waar het de onverteerde darminhoud van geslachte varkens betreft. Per varken komt circa 3,5 à 4 kilogram van dit bijproduct vrij. Een ton van dit bijproduct bevat gemiddeld 1,6 kilogram fosfaat en 5 kilogram stikstof. Een grote varkensslachterij slacht gemiddeld 250 000 varkens per week en produceert dus ongeveer 40 000 à 50 000 ton van het bijproduct per jaar. Uitgaande van de in de Nitraatrichtlijn opgenomen gebruiksnorm voor dierlijke mest van 170 kilogram stikstof per hectare per jaar vereist dit 2500 tot 3000 hectare per jaar aan afzetruimte voor de slachterij. Het gaat derhalve om voor de mestnormering relevante mineralenstromen, die niet buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Om elke twijfel uit te sluiten dat ook dit product tot de excrementen moet worden gerekend, wordt dat thans in de definitie van «dierlijke meststoffen» geëxpliciteerd. Daarmee wordt tevens het verschil weggenomen met de begripsomschrijving van «dierlijke meststoffen» in artikel 1 van het op de Wet bodembescherming gebaseerde Besluit gebruik meststoffen, waarin onder meer regels zijn gesteld over het uitrijden van dierlijke meststoffen. In de begripsomschrijving wordt, anders dan in de huidige begripsomschrijving, niet langer uitdrukkelijk bepaald dat ook de door mestscheiding of andere vormen van be- of verwerking verkregen waterige fractie als dierlijke meststoffen worden beschouwd. Deze toevoeging is met de nieuwe begripsomschrijving niet meer nodig omdat daarin onder dierlijke meststoffen ook worden begrepen producten van de uitwerpselen. Er kan geen twijfel over bestaan dat de waterige fractie daartoe kan worden gerekend.

Naast het begrip «dierlijke meststoffen» komt een afzonderlijke categorie «overige organische meststoffen» of «andere meststoffen, als onderscheiden in het huidige artikel 1, eerste lid, onderdelen f en g, van de Meststoffenwet geen betekenis toe. De Nitraatrichtlijn laat er geen misverstand over bestaan dat beperking van de reikwijdte van de op de stikstofbalans gebaseerde totale gebruiksnorm tot specifieke categorieën meststoffen niet aan de orde kan zijn. Ingevolge bijlage III.1.3 onder ii), derde en vierde gedachtestreepje van de Nitraatrichtlijn, moet rekening worden gehouden met de toevoeging van stikstofverbindingen uit dierlijke mest, uit kunstmest en uit andere meststoffen. Het gaat dus feitelijk om alle meststoffen in de zin van artikel 2, onderdeel e, van de richtlijn: «elke één of meer stikstofverbindingen bevattende stof die op het land wordt gebruikt ter bevordering van de gewasgroei, met inbegrip van dierlijke mest, afval van visteeltbedrijven en zuiverings-slib». Daarvoor volstaat het bestaande begrip «meststoffen», als omschreven in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de Meststoffenwet.

j, k, l («stikstof», «fosfaat», «hectare»)

De betrokken begripsomschrijvingen zijn ongewijzigd gebleven ten opzichte van de bestaande wettekst.

m («tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond»)

De begripsomschrijving van «tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond», wordt ingevolge onderhavig voorstel op een tweetal punten gewijzigd.

Met de bestaande definitie wordt, omdat grond onder bedrijfsgebouwen ten algemene wordt uitgezonderd van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, onbedoeld ook de grond die onder kassen ligt uitgesloten. Het gaat daarbij om tuinbouw onder glas in de bodem zelf (vergelijk de omschrijving van het begrip «grond» in het eerste lid, onderdeel a, van artikel 1 van de Meststoffenwet). In het verleden zijn als gevolg

hiervan in de uitvoeringsregelgeving nadere voorzieningen nodig gebleken, om de ongewenste gevolgen van deze uitsluiting te onder-
vangen. Het ging daarbij onder meer om het probleem dat de betrokken
bedrijven zonder voorziening geen beroep konden doen op de toelaatbare
stikstof- en fosfaatverliezen in het kader van het stelsel van regulerende
mineralenheffingen. De verliesnormen, opgenomen in de bestaande arti-
kelen 19 en 26 van de Meststoffenwet, zijn immers gerelateerd aan de tot
het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond. In het systeem van de
gebruiksnormen is het meetellen van de betrokken grond evenzeer rele-
vant, omdat de gebruiksnormen van het voorgestelde artikel 5b van de
Meststoffenwet in navolging van de Nitraatrichtlijn zijn gerelateerd aan de
tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond. In de aangepaste
begripsomschrijving wordt dit probleem ondervangen.

De tweede wijziging in de begripsomschrijving betreft de gebruikstitels. In
het licht van de voorgestane wijzigingen in het systeem van productie-
rechten (vergelijk de meermaals aangehaalde brief van 19 mei 2004 aan
de Tweede Kamer) is er geen reden meer in de mestwetgeving ten
behoefte van het grondgebonden mestproductierecht bij de gebruikstitels
onderscheid te blijven maken tussen enerzijds eigendom, een zakelijk
gebruiksrecht of een langlopende, door de grondkamer goedgekeurde
pachtovereenkomst, en andere, «lichtere» gebruikstitels. In de toekomst
kan rekening worden gehouden met alle gebruikstitels die thans – op
basis van het huidige derde lid van artikel 1 en artikel 1a, tweede lid, van
de Meststoffenwet – ook al voor alle overige onderdelen van de
Meststoffenwet in aanmerking worden genomen bij de bepaling van de
oppervlakte landbouwgrond, dus ook door de grondkamer geregistreerde
of goedgekeurde kortlopende pacht en zogenoemde «grondgebruiks-
verklaringen», zijnde overeenkomsten die ertoe strekken grond uit gebruik
te geven. Aangezien aldus in principe elke overeenkomst waaraan een
gebruiksrecht kan worden ontleend voor de toepassing van de
Meststoffenwet in aanmerking wordt genomen, is het minder zinvol en –
in het licht van toekomstige wijzigingen, bijvoorbeeld op het vlak van de
Pachtwet – minder praktisch om de gebruikstitels nog als zodanig in de
begripsomschrijving op te nemen. Voor de toepassing van de wet is door-
slaggevend dat grond – zoals in de begripsomschrijving tot uitdrukking
komt – uitsluitend als tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouw-
grond kan worden opgevoerd als deze in het kader van een normale
bedrijfsvoering bij dat bedrijf in gebruik is. Deze laatste eis brengt onder
meer met zich dat de degene die het landbouwbedrijf voert over de grond
de feitelijke beschikkingsmacht moet kunnen uitoefenen. Deze
beschikkingsmacht moet zodanig zijn dat hij in staat is teeltplan en
bemestingsplan op elkaar af te stemmen en deze plannen in de praktijk in
samenhang te realiseren overeenkomstig de in de Meststoffenwet neerge-
legde milieuraandvoorwaarden. Een dergelijke feitelijke beschikkingsmacht
veronderstelt al de aanwezigheid van een geldige juridische titel. Tegen
die achtergrond heeft het noemen van de concrete gebruikstitels en het
stellen van nadere eisen daaraan geen meerwaarde. In principe zal voor
de toepassing van de Meststoffenwet elke civielrechtelijke titel die de
betrokken grondgebruiker de feitelijke macht over de teelt en de bemes-
ting van de grond geeft in aanmerking worden genomen, ook de overeen-
komsten die ertoe strekken grond uit gebruik te geven, die thans
«grondgebruiksverklaringen» worden genoemd. In het kader van de mest-
wetgeving zullen aan die overeenkomsten evenwel geen vormvoor-
schriften worden verbonden. Daarmee is de flexibiliteit voor de landbouw-
bedrijven maximaal gediend.

Mocht er in de praktijk toch behoefte aan bestaan om nadere voor-
waarden te stellen waaronder grond voor de toepassing van de
Meststoffenwet in aanmerking kan worden genomen, dan kan dat bij of
krachtens een algemene maatregel van bestuur die wordt vastgesteld
krachtens artikel 1a, eerste lid. Gedacht kan worden aan de eis dat grond

moet zijn geregistreerd in de Basisregistratie percelen van de Dienst Regelingen. Op dat punt gelden thans regels ingevolge de Regeling administratieve verplichtingen Meststoffenwet. Uitgangspunt is dat deze nadere voorwaarden uitsluitend worden gesteld als deze uit een oogpunt van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid daadwerkelijk meerwaarde hebben. Te allen tijde zal het streven erop gericht zijn een vorm te kiezen die zo min mogelijk administratieve lasten veroorzaakt, bijvoorbeeld door aan te sluiten bij al bestaande gegevensverstrekking.

Door de voorgestelde aanpassing van de begripsomschrijvingen van «landbouwgrond» en van «tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond» vindt niet alleen harmonisatie binnen de Meststoffenwet plaats, maar wordt bovendien een veel betere aansluiting verzekerd bij de begripsomschrijvingen die in andere landbouwregelgeving worden gehanteerd, onder andere in de op de Landbouwwet gebaseerde regelingen ter uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Een en ander vergroot de transparantie van de wetgeving en vergemakkelijkt de administratie en gegevensinwinning met betrekking tot de oppervlakte en het gebruik van de percelen landbouwgrond die bij de landbouwbedrijven behoren.

n («veengrond»)

Bij het stellen van de gebruiksnorm overeenkomstig de stikstofbalans, bedoeld in bijlage III.1.3 van de Nitraatrichtlijn en uitgewerkt in het voorgestelde artikel 5d, in samenhang met de artikelen 5b, aanhef en onderdeel b, en 5a van de Meststoffenwet moet rekening worden gehouden met de toevoer van de stikstof door nettomineralisatie van de voorraden organische stikstof in de bodem. Dat noopt ertoe, zoals is aangegeven in subparagraaf 3.3 van de memorie van toelichting, om voor veengronden scherpere gebruiksnormen vast te stellen dan voor kleigrond. Het wetsvoorstel voorziet daarom in de introductie van een afzonderlijke begripsomschrijving voor veengrond. In verband met de kenbaarheid van de betrokken gronden, zullen de gronden – zoals ook bij de zand- en lössgronden het geval is – worden aangegeven op bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen kaarten (zie het voorgestelde artikel 1, vijfde lid) – op basis van de in de begripsomschrijving aangegeven criteria. De begripsomschrijving verwijst naar de gebruikelijke bodemkundige definitie van veengronden. Waar in de begripsomschrijving wordt gesproken van «veen» wordt hier bodemkundig gezien bedoeld op moerig materiaal. Moerig materiaal is materiaal met een organische stofgehalte van ten minste een percentage dat wordt berekend door middel van de volgende formule: $15 + (\text{lutumgehalte}/70 \times 15)$. Bij een lutumgehalte van 0% is de ondergrens 15% organische stof. Bij een lutumgehalte van 70% is de ondergrens 30% organische stof. De grondlaag tot 80 centimeter onder het maaiveld moet voor meer dan 40 centimeter bestaan uit veen.

o en p («zand- of lössgrond», «kleigrond»)

Het onderscheid naar de genoemde grondsoorten is evenals de hiervoor besproken categorie «veengrond» relevant voor het stellen van de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen, bedoeld in bijlage III.1.3 van de Nitraatrichtlijn. In het wetsvoorstel wordt daaraan invulling gegeven met het voorgestelde artikel 5d, in samenhang met de artikelen 5b, aanhef en onderdeel b, en 5a van de Meststoffenwet. Verwezen zij naar subparagraaf 3.3 van de memorie van toelichting.

Anders dan in de huidige begripsomschrijvingen wordt niet meer verwezen naar sinds 1950 genomen bodemmonsters. Het gaat te allen tijde om de meest actuele bodemkaart. Naast de Bodemkaart van Nederland, schaal 1:50 000, worden er ook meer gedetailleerde bodemkaarten van recente datum gebruikt.

In de begripsomschrijving van «zand- of lössgrond» is, naar aanleiding

van advies van bodemdeskundigen van Alterra Wageningen UR, de relevante grondlaag waarin zand of löss moet worden aangetroffen, op gelijke wijze geformuleerd als bij de begripsomschrijving van «veengrond». Het gaat dus ook hier om de laag tot 80 centimeter onder het maaiveld. Ten minste de helft van die laag (in totaal ten minste 40 centimeter) moet uit zand- of löss bestaan.

Verder is de bijzondere regel geschrapt dat kleinere percelen die geheel zijn omsloten door percelen met een bepaalde bodemsoort ook tot die bodemsoort worden gerekend. Bij de nieuwe, nauwkeurige technieken die de vaststelling van de kaarten worden gebruikt, wordt de bodemsoort per perceel bepaald.

q en r («grasland» en «bouwland»)

De begrippen zijn relevant voor het in het voorgestelde artikel 5e van de Meststoffenwet gemaakte onderscheid voor de hoogte van de fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen, al naar gelang sprake is van grasland of bouwland.

In de begripsomschrijving van «grasland» is – anders dan in de bestaande begripsomschrijving van «grasland» in de Meststoffenwet – expliciet tot uitdrukking gebracht dat uitsluitend land waarop gras wordt geteeld dat is bestemd als ruwvoer als grasland wordt aangemerkt. Dat betekent dat land waarop een teelt van siergrassen of teelt van gras ten behoeve van graszaad en graszoden plaatsvindt, niet tot het «grasland» maar tot het «bouwland» wordt gerekend. Dit onderscheid wordt gemaakt omdat voor de laatstgenoemde teelten een lagere mestgift volstaat. Dat vertaalt zich een lagere fosfaatgebruiksnorm en in de niet-toepasselijkheid van de aan te vragen derogatie voor grasland, overeenkomstig bijlage III.2, onder b, van de Nitraatrichtlijn.

Het huidige onderscheid tussen bouwland en braakland kan vervallen, waar op dat punt in de fosfaatsnormstelling geen sprake is van een nadere differentiatie. Bij het huidige stelsel van regulerende mineralenheffing was het onderscheid alleen relevant voor de afzonderlijke mineralenposten «stikstofbinding door het gewas» (artikelen 17a en 25a) en «onttrekking door het gewas» (artikel 18 en artikel D8 van bijlage D bij de Meststoffenwet). In het systeem van gebruiksnormen komt de differentiatie al naar gelang de stikstofbehoefte van het gewas tot uitdrukking in de krachtens het voorgestelde artikel 5d vast te stellen specifieke stikstofnormen voor verschillende gewassen, als onderdeel van de geaggregeerde stikstofgebruiksnorm voor meststoffen.

s («mestoverschot»)

Gegeven de herintroductie van een afzonderlijke stikstofgebruiksnorm voor dierlijke mest in de mestwetgeving, kan, gelijk voor de wijziging van de Meststoffenwet bij wet van 28 juni 2001 (Stb. 312) het geval was, in de begripsomschrijving van «mestoverschot» een concrete definitie van dat overschot aan de hand van de gebruiksnormen plaatsvinden. Voor grondloze bedrijven is met name de verwijzing naar het voorgestelde artikel 5h van de Meststoffenwet relevant. Het begrip is vooral van belang voor hoofdstuk III van de Meststoffenwet.

Subonderdeel 2

Het huidige derde lid van artikel 1 van de Meststoffenwet kan vervallen, nu met de voorziene verruiming van de in het eerste lid, onderdeel m, gegeven begripsomschrijving van «tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond» geen beperkingen meer zijn gesteld aan de gebruikstitels op basis waarvan landbouwgrond tot het bedrijf kan worden gerekend. Het huidige vierde lid kan vervallen, gelet op het vervallen van hoofdstuk IV van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel L). Ten aanzien van het nieuwe derde lid zij het volgende opgemerkt. In het

gewijzigde eerste lid is de omschrijving van het – thans in onderdeel o van artikel 1, eerste lid, van de Meststoffenwet opgenomen – begrip «perceel» vervallen. De bestaande omschrijving wijkt af van het begrip «perceel» zoals dat in sommige andere delen van de landbouwwetgeving wordt gebruikt, waar onder dat begrip niet zozeer een topografisch begrensde oppervlakte wordt gevat, maar een aaneengesloten oppervlakte die wordt benut voor de teelt van één-en-hetzelfde gewas.

Het begrip «perceel» wordt gebruikt in de begripsomschrijvingen van «veengrond», «zandgrond», «lössgrond» en «uitspoelingsgevoelige grond». In die omschrijvingen wordt het begrip «perceel» wel degelijk als «topografische eenheid» bedoeld. Maar dat is geen reden om het begrip generiek als zodanig te definiëren, waardoor ook in alle op de Meststoffenwet gebaseerde lagere regelgeving het begrip die betekenis heeft. Om die reden wordt het begrip specifiek voor de toepassing van de genoemde begripsomschrijvingen nader gedefinieerd in het voorgestelde nieuwe vierde lid.

Behalve in de genoemde begripsomschrijvingen komt het begrip «perceel» thans nog voor in de artikelen 7 en 7a van de Meststoffenwet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Deze artikelen bieden een basis om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, onderscheidenlijk bij ministeriële regeling regels te stellen over de administratie en gegevensverstrekking inzake onder meer de aard van het gebruik van gronden, inclusief de daarmee gepaard oppervlakte en de topografische ligging. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de vervanging van beide artikelen door één nieuwe delegatiebepaling – het in het voorgestelde hoofdstuk VA van de Meststoffenwet opgenomen artikel 59 (artikel I, onderdeel M) – op grond waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur dezelfde regels inzake administratie en gegevensverstrekking kunnen worden gesteld als voorheen. De formulering van de nieuwe bepaling is echter algemener en ook het begrip «perceel» wordt vermeden. Het schrappen van de generieke omschrijving van perceel biedt de ruimte om, mocht toch behoefte bestaan aan het gebruik van dat begrip, de omschrijving ervan op te nemen in de betrokken lagere regelgeving en de inhoud en reikwijdte ervan op flexibele wijze af te stemmen op andere landbouwregelgeving en de uitvoeringspraktijk van dat moment.

Wat betreft de aanduiding op kaarten van «veengrond» en «zand- of lössgrond» (vierde lid), zij verwezen naar subparagraaf 3.3.2 van de memorie van toelichting.

Onderdeel B

Artikel 1a, tweede lid, van de Meststoffenwet wordt gewijzigd in verband met de in het voorgaande toegelichte verruiming van de in artikel 1, eerste lid, van de Meststoffenwet opgenomen begripsomschrijving van «tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond» (nieuw onderdeel m), waardoor de noodzaak om eventueel aanvullende gebruikstitels toe te staan (zie het huidige tweede lid, onder a) vervalt, en in verband met het vervallen van het begrip «tot het bedrijf behorende oppervlakte natuurterrein» (zie het huidige tweede lid, onderdeel b). Dat laatste houdt verband met het feit dat met het wetsvoorstel niet langer in een normstelling in de Meststoffenwet wordt voorzien voor natuurterrein met een beheersregime; verwezen zij naar paragraaf 6, onder a, van de memorie van toelichting.

Mocht er behoefte bestaan aan nadere voorwaarden en beperkingen, dan kunnen deze op grond van het eerste lid van het onderhavige artikel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld; de redactie van dat lid is ten opzichte van de bestaande redactie ongewijzigd gebleven. In het voorgaande is bij de wijziging van de begripsomschrijving van «tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond»

aangegeven dat daarbij gedacht kan worden aan de eis dat de grond wordt geregistreerd bij de Dienst Regelingen van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Artikel 1a, eerste lid, biedt echter ook de mogelijkheid om eisen te stellen aan de afstand van de grond tot de bedrijfsgebouwen, aldus de memorie van toelichting behorende bij het wetsvoorstel dat voorzag in de introductie van de desbetreffende bepaling in de Meststoffenwet (Kamerstukken II 1995/96, 24 782, nr. 3, blz. 44).

Onderdelen C, D en E

De wijzigingen strekken ertoe de schrijfwijze van de betrokken woorden in overeenstemming te brengen met de «Woordenlijst Nederlandse taal».

Onderdeel F

Artikelen 5a en 5b

Bij de inrichting van de normstelling in de voorgestelde artikelen 5a en 5b van de Meststoffenwet is gekozen voor een systematiek, waardoor de materiële bewijslast ten aanzien van de naleving van de stikstofgebruiksnorm voor dierlijke mest, van de op de stikstofbalans gebaseerde gebruiksnorm voor de totale stikstofgift in de vorm van meststoffen (ook andere meststoffen dan dierlijke meststoffen) en van de fosfaatgebruiksnorm voor dierlijke en andere meststoffen ligt bij degene die de meststoffen op of in de bodem brengt of laat brengen. Op de aard en achtergrond van elk van de normen is ingegaan in de paragrafen 3.1 tot en met 3.4 van de memorie van toelichting. Wat betreft de gelede inrichting van de normstelling en de betekenis daarvan voor de bewijsvoering zij verder verwezen naar paragraaf 7 van de memorie van toelichting.

Artikel 5a ziet op het mestgebruik op landbouwbedrijven, op de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, als gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, onderdeel m. De omvang van het mestgebruik voor alle overige grond, waaronder natuurterrein, in Nederland wordt geregeld in paragraaf 2 van het op de Wet bodembescherming gebaseerde Besluit gebruik meststoffen.

De omschrijving in artikel 5a van de verboden gedraging als het «op of in de bodem brengen van meststoffen» sluit geheel aan bij de in bijlage III, onderdelen 1, onder 3, van de Nitraatrichtlijn ten aanzien van de gebruiksnormen gebruikte terminologie en ook bij het begrip «gebruiken», als gedefinieerd in artikel 1 van het Besluit gebruik meststoffen. De omschrijving van de gedraging moet in de ruimste betekenis worden begrepen. Zij omvat elk handelen of nalaten waardoor meststoffen op of in de bodem belanden. Het gaat volgens de definitie van artikel 2, onderdeel h, in ieder geval om elk «toevoegen van stoffen aan het land door verspreiding op het bodemoppervlak, injectie in de bodem, onderwerken of vermenging met oppervlaktelagen». Ook het weiden van vee, waardoor dierlijke mest op de bodem wordt verspreid, valt onder de gedraging. Bijlage III, onderdeel 2, van de Nitraatrichtlijn spreekt in dat verband over de mest die door de dieren zelf wordt opgebracht.

Niet alleen degene die door zijn fysieke handelingen de bestanddelen van het delict vervult, maar ook de functionele dader kan voor overtreding van het verbod strafrechtelijk of bestuursrechtelijk aansprakelijk worden gehouden. Ook het medeplegen van het delict of «deelneming aan» het delict is strafbaar. Verwezen zij op deze punten naar de toelichting bij artikel 72 (artikel I, onderdeel V) in paragraaf 12 van de memorie van toelichting en naar artikel 3 van de Wet op de economische delicten. Een nadere invulling van de voorwaarden waaronder het verbod van artikel 5a wordt opgeheven, heeft plaatsgevonden in het voorgestelde artikel 5f van de Meststoffenwet. In dat artikel is precies geregeld op basis van welke aangrijpingspunten in de meststoffenhuishouding van een

landbouwbedrijf wordt bepaald hoeveel stikstof of fosfaat op of in de bodem is gebracht. In de paragrafen 3.2, 3.3. en 3.4 van de memorie is nader op de berekeningswijze ingegaan. Deze nadere invulling van de voorwaarden waaronder het verbod van artikel 5a wordt opgeheven, heeft tot gevolg dat het «aannemelijk maken» van niet-overschrijding van de betrokken gebruiksnormen uitsluitend aan de hand van de in artikel 5f genoemde elementen van de meststoffenhuishouding kan geschieden. Het aannemelijk maken dat de gebruiksnormen niet zijn overschreden geschiedt aan de hand van de op grond van het voorgestelde nieuwe hoofdstuk VA te administreren en te verstrekken gegevens, en volgens de krachtens dat hoofdstuk gestelde regels over de bepaling van hoeveelheden, oppervlakten et cetera, of aan de hand van alternatieve gegevens en bepalingwijzen die voldoende zijn onderbouwd en betrouwbaar zijn om als bewijs te kunnen dienen.

Artikelen 5c tot en met 5f

Deze artikelen regelen respectievelijk de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen, de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen en de fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen. De artikelen zijn uitvoerig toegelicht in de paragrafen 3.2, 3.3. en 3.4 van de memorie en in de toelichting bij de artikelen 5a en 5b, waarnaar zij verwezen.

Artikel 5g

In de voorgestelde artikelen 5c, tweede lid, en 5e, vijfde lid, van de Meststoffenwet is respectievelijk de basis opgenomen om een hogere dierlijke mestgift toe te staan in het kader van de derogatie, bedoeld in bijlage III.2, tweede alinea, en om een hogere fosfaatgift toe te staan voor fosfaatarme of -fixerende gronden. In beginsel zullen deze uitzonderingen en de voorwaarden waaronder zij van toepassing zijn in generieke regels worden gevat, zij het dat – zoals is aangegeven in subparagraaf 3.2.2 van de memorie van toelichting – de derogatie uitsluitend zal gelden voor bedrijven die zich daarvoor hebben aangemeld en die uiteraard tevens aan de overige gestelde voorwaarden voldoen.

Mochten evenwel de nadere eisen die de Europese Commissie in de toekomst aan de derogatie stelt daartoe aanleiding geven, dan biedt het voorgestelde artikel 5g de mogelijkheid om de toepassing van de hogere stikstofgebruiksnorm te verbinden aan een individuele beschikking van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit waarbij de hogere norm bij als het ware wordt toegekend of «vergunnd». Aan een dergelijke vergunning kunnen ook nadere voorwaarden en beperkingen worden verbonden. Ook de minder ver gaande vorm van het vereiste van een «registratie» is denkbaar. In beide gevallen kunnen de kosten voor de toelating en post-toelating, die met name bij de vergunning van materiële betekenis kunnen zijn, bij de betrokken agrariër in rekening worden gebracht. Verwezen zij naar het kabinetsstandpunt inzake de doorberekening van handhavingskosten naar aanleiding van het rapport «Maat houden» van juni 1996 (Kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 22). De mogelijkheid van het kostenverhaal is geregeld in het, overeenkomstig dit wetsvoorstel enigszins aan te passen, artikel 60 van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel O).

De registratie-eis of het vereiste van een vergunning – onder doorberekening van de kosten – kan ook bij het toestaan van het hogere fosfaatnorm worden ingezet. De vergunning is daarbij in het bijzonder aangewezen als preventief toezicht en een beoordeling van de individuele omstandigheden van het geval en individuele bewijsstukken noodzakelijk zijn voor een verantwoorde toelating van de hogere fosfaatgift in het licht van de specifieke bodemtoestand van het betrokken bedrijf. De voorkeur wordt evenwel gegeven aan het volstaan met algemeen verbindende

Onderdeel G

De voorgestelde wijziging is uitsluitend redactioneel van aard.

Onderdeel H

Op het voorgestelde artikel 5h van de Meststoffenwet is uitvoerig ingegaan in de (sub)paragrafen 3.5 en 4 van de memorie van toelichting, waarnaar zij verwezen. Het woord «gebruikt» in het vierde lid moet in de ruimste betekenis worden opgevat: ook het gebruik van meststoffen in bijvoorbeeld een verwerkings- of verbrandingsproces valt daaronder.

Onderdeel I

De voorgestelde wijzigingen zijn uitsluitend redactioneel van aard.

Onderdelen J en K

De artikelen 7 en 7a van de Meststoffenwet zien op regels over gegevensregistratie, -verstrekking en hoeveelheidbepaling. Aangezien dergelijke regels een veel bredere functie toekomt dan alleen in het kader van de doelmatige afvoer van mestoverschotten en ondersteunend zijn voor alle onderdelen van de Meststoffenwet, is ervoor gekozen deze regels – in gewijzigde vorm – te plaatsen in een nieuw, afzonderlijk hoofdstuk VA, na de belangrijkste materiële bepalingen. Verwezen zij verder naar de toelichting bij artikel I, onderdeel M.

Onderdeel L

In hoofdstuk IV is het stelsel van regulerende mineralenheffingen geregeld, dat per 1 januari 2006 moet zijn vervangen door het in paragraaf 3 van de memorie van toelichting behandelde stelsel van gebruiksnormen. Voor de afhandeling van de over 2005 en voorgaande jaren verschuldigde heffingen, voorziet artikel XI, onder 2, van het wetsvoorstel, in overgangsrecht. Verwezen zij naar subparagraaf 3.7 van de memorie van toelichting.

Onderdeel M

Artikel 59

Het bestaande artikel 7 van de Meststoffenwet biedt een basis om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de administratie en gegevensverstrekking inzake onder meer de aard van het gebruik van gronden, inclusief de daarmee gepaard gaande oppervlakte en de topografische ligging. Artikel 7a bevat een vergelijkbare, iets ruimere basis voor het stellen van regels bij ministeriële regeling inzake de gegevensverstrekking op dit punt. Zoals in de toelichting bij artikel I, onderdeel J, is aangegeven, is een nieuw hoofdstuk VA van de Meststoffenwet een logischer plaats voor de regeling van dit soort onderwerpen dan het huidige hoofdstuk III.

Bij de overheveling naar hoofdstuk VA worden de oorspronkelijke artikelen 7 en 7a geïntegreerd. Artikel 7a had destijds met name een functie om ten behoeve van de opzet van een basisregistratie percelen binnen een korte termijn, tijdig voor de introductie van het stelsel van mestafzetovereenkomsten per 1 januari 2002, tot de initiële inwinning van perceelsgegevens over te kunnen gaan en daarvoor niet afhankelijk te zijn van wijziging van het op artikel 7 gebaseerde Besluit administratieve verplicht-

tingen Meststoffenwet, wat gepaard zou gaan met een langere procedure. De door te geven mutaties ten opzichte van de bij de initiële inwinning geregistreerde gegevens zouden vervolgens wel op grond van dat besluit worden geregeld (Kamerstukken II 1999–2000, 27 276, nr. 3, blz. 61 e.v. en 99 e.v.). Gelet op de verregaande delegatie regelde artikel 7a bijzonder gedetailleerd welke gegevens kunnen worden gevraagd. Inmiddels bestaat er geen reden meer voor het handhaven van de afzonderlijke basis van artikel 7a in de huidige vorm. Het vergroot de transparantie en samenhang binnen de regelgeving wanneer beide delegatiebepalingen worden geïntegreerd en opgenomen in het nieuwe artikel 59, dat gedeels overeenkomt met het huidige artikel 7. Waar artikel 7a verdergaande bevoegdheden verschafft dan het huidige artikel 7, eerste lid, onderdeel a, aanhef en onder 3°, is het vergelijkbare onderdeel c van artikel 59 uitgebreid, in het bijzonder ten aanzien van gegevens met betrekking tot andere grond dan landbouwgrond of met betrekking tot nog te realiseren teeltplannen en dergelijke. Aangezien een nadere clausulering zal plaatsvinden op het niveau van de algemene maatregel van bestuur, en de procedure van totstandkoming daarvan met de nodige waarborgen is omkleed, kan de delegatiebepaling algemener worden geformuleerd dan in artikel 7a het geval was.

In het voorgaande is al ingegaan op de redenen om niet langer het begrip «perceel» te gebruiken (zie de toelichting bij artikel 1, onderdeel A, subonderdeel 2, van het wetsvoorstel).

In het nieuwe artikel 59 is – anders dan in het huidige artikel 7, onderdeel b – geen basis meer opgenomen voor het stellen van nadere regels over de bepaling van oppervlakten en hoeveelheden. Dat wordt thans, naast andere aspecten van de hoeveelheidbepaling, geregeld in de nieuwe artikelen 59a en 59b.

In de aanhef van het voorgestelde artikel 59 is de formulering op het punt van de kring van normadressaten iets vereenvoudigd, maar niet verengd. De woorden «produceren», «verhandelen» (zie het verletterde artikel 1, eerste lid, onderdeel d) en «gebruiken» moeten in de ruimste betekenis worden opgevat. Onder de doelgroep vallen agrariërs, kunstmestfabrikanten, mestverwerkers en verbranders, mesthandelaren, mesttransporteurs, mestopslaghouders, slachterijen, tuincentra die mest verkopen en ieder ander die al dan niet bedrijfsmatig iets met meststoffen doet.

In het voorgestelde artikel 59 is ten opzichte van de huidige tekst van artikel 7 van de Meststoffenwet 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. De tekst geeft bijvoorbeeld ook een basis voor het registreren van bemonsteringsapparatuur, transportvoertuigen en opslagen van intermediaire ondernemingen. In de huidige wetgeving zijn dit soort voorschriften op basis van de te vervallen artikelen 48, 52 en 53 van de Meststoffenwet gesteld.

In het – op dit punt ten opzichte van artikel 7 verruimde – onderdeel b is tot uitdrukking gebracht dat de administratieve verantwoording ook betrekking kan hebben op gegevens met betrekking tot het gebruikte diervoeder en met betrekking tot dieren en dierlijke producten waarin fosfaat en stikstof wordt vastgelegd. Dit is primair van belang voor landbouwbedrijven met overwegend op stal gehouden dieren, die de productie van dierlijke meststoffen moeten berekenen met gebruikmaking van een zogenoemde «stalbalans», maar ook voor melkveebedrijven, ingeval de berekening van de mestproductie mede geschiedt op basis van de omvang van de melkproductie en de samenstelling van de melk (zie de toelichting bij het voorgestelde artikel 59a, tweede lid, onderdelen b en c). Het tweede lid van het huidige artikel 7 biedt ook een basis voor het zogenoemde doorhalen van mestproductierechten. Tegen de achtergrond van de in de meeraangehaalde brief van 19 mei 2004 aangekondigde wijzi-

gingen van het volume-instrumentarium, komt het tweede lid geen betekenis meer toe. Een dergelijke bepaling wordt dan ook niet opgenomen in artikel 59.

Wat betreft de voorgestane invulling van de op grond van artikel 59 te stellen regels in het kader van het stelsel van gebruiksnormen en de daaruit voortvloeiende administratieve lasten, zij verwezen naar de (sub)paragrafen 3.6.2 en 8.3 van de memorie van toelichting.

Artikel 59a

Het voorgestelde artikel 59a van de Meststoffenwet biedt de basis voor het stellen van regels met betrekking tot de bepaling van oppervlakten en hoeveelheden en met betrekking tot de daarmee samenhangende, specifieke gegevensregistratie en -verstrekking, voor zover artikel 58k daar niet al een basis voor biedt. Voorheen werd de basis voor het stellen van deze regels deels gevonden in artikel 7, onderdeel b, van de Meststoffenwet, dat met de thans voorgestelde wetswijziging komt te vervallen.

De reikwijdte van het eerste lid van artikel 59a is zeer ruim. Op grond van dat lid kunnen allerhande aspecten rond de hoeveelheid- en oppervlaktebepaling worden geregeld, zoals: 1) de methode van weging, volumebepaling, bemonstering en analyse, 2) de ten behoeve daarvan te gebruiken apparatuur, 3) de plaats, het moment en de frequentie van de benodigde vaststelling, 4) de berekeningswijze van de oppervlakte of de aantallen dieren en het aantal teldata op basis waarvan in voorkomend geval het gemiddelde wordt vastgesteld en 5) degene die gehouden is deze bepaling uit te voeren. De bepaling biedt ook ruimte om de productie van dierlijke meststoffen van uitgeschaarde of tijdelijk elders ter weiding ondergebrachte dieren toe te rekenen aan het bedrijf waarvan de dieren afkomstig zijn.

Het tweede lid stelt specifiek met betrekking tot de bepaling van de omvang van de fosfaat- en stikstofproductie in de vorm van dierlijke mest buiten twijfel dat daarvoor een aantal methoden kunnen worden voorgeschreven of toegestaan waarbij de hoeveelheid fosfaat of stikstof niet op basis van directe meting van de mestproductie wordt vastgesteld, maar op basis van een alternatieve benaderingswijze. Bij weidevee is het praktisch onmogelijk om de werkelijke fosfaat- en stikstofproductie van het geweide vee vast te stellen. Bij op stal gehouden vee is dat alleen mogelijk als de geproduceerde dierlijke mest apart wordt opgevangen en gewogen, bemonsterd en geanalyseerd. Ook dat is praktisch moeilijk te verwezenlijken en bovendien kostbaar. Een alternatief is om de productie vast te stellen op basis van het gemiddeld in een jaar gehouden aantal dieren van de onderscheiden diersoorten- en diercategorieën in combinatie met een forfaitaire norm voor de jaarproductie voor een dier van de betrokken diersoort en -categorie (tweede lid, onderdeel a). Dat gebeurt thans bijvoorbeeld bij de vaststelling van de mestproductie in het kader van de forfaitaire mineralenheffingen, geregeld in hoofdstuk IV, titel 1, en in het kader van het stelsel van mestafzetovereenkomsten, geregeld in hoofdstuk V, titel 3, van de Meststoffenwet. Met name voor dieren die op stal worden gehouden en reeltief weinig ruwvoer gebruiken is het ook denkbaar dat de productie op basis van een zogenoemde stalbalans wordt bepaald (tweede lid, onderdeel b): het verschil tussen enerzijds de hoeveelheid fosfaat en stikstof die in de vorm van veevoer en dieren in een bepaald jaar in een stal is aangevoerd en anderzijds de hoeveelheid fosfaat en stikstof die in dat jaar in de vorm van dieren en dierlijke producten uit de stal is afgevoerd en in gasvorm uit de stal en de opslag verloren is gegaan, komt overeen met de totale fosfaat-, onderscheidenlijk stikstofproductie, die in dat jaar in de stal heeft plaatsgevonden. Die methode biedt een veel nauwkeuriger benadering van de productieomvang dan de methode waarbij productieforfaits worden gehanteerd. Ook een combinatie tussen beide systemen is denkbaar (tweede lid, onderdeel

d): ingeval het gebruikte veevoer aantoonbaar een zodanige samenstelling heeft dat dit leidt tot een lagere fosfaat- of stikstofproductie per dier, kan op basis daarvan een lagere forfaitaire productienorm worden vastgesteld. Tot slot worden thans de mogelijkheden onderzocht om op basis van het ureumgehalte van de geproduceerde melk en de melkproductie per dier, een betrouwbare uitspraak te doen over de omvang van de mestproductie. Als deze methode voldoet, kan ook die worden voorgeschreven of toegestaan (tweede lid, onderdeel c). Voor gemengde bedrijven met melkvee en dieren die op stal worden gehouden zou dan een combinatie van deze laatste methode en die van de stalbalans perspectief kunnen bieden (tweede lid, onderdeel d).

Het derde lid stelt buiten twijfel dat ook bij de bepaling van de hoeveelheid fosfaat en stikstof in een opgeslagen of vervoerde partij meststoffen een forfaitaire methode kan worden voorgeschreven of toegestaan, in plaats van een methode waarbij wordt gewerkt met weging, bemonstering en analyse. Dit speelt in het bijzonder bij dierlijke meststoffen, waar ook thans al met een dergelijke methode wordt gewerkt, namelijk bij de forfaitaire mineralenheffingen, neergelegd in hoofdstuk IV, titel 1, van de Meststoffenwet. Binnen een dergelijk systeem is een verfijning van de forfaits denkbaar al naar gelang het gebruikte veevoer en het drinkwatersysteem. In het thans voorgestelde systeem zullen forfaitaire omrekennormen enkel een rol kunnen spelen bij de eerder genoemde boerboervoorziening.

In paragraaf 3.6.2. van de memorie van toelichting is nader ingegaan op de in het kader van het stelsel van gebruiksnormen voorgestane invulling van de regels inzake de hoeveelheidbepaling.

Artikel 59b

Een betrouwbare en deskundige vaststelling van gehalten en hoeveelheden is van belang voor een adequate handhaving van de gebruiksnormen. In dat kader kan het dienstig zijn de bevoegdheid tot het doen van die vaststelling te verbinden aan een door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verleende erkenning of een door de Raad voor Accreditatie verleende accreditatie. Het voorgestelde artikel 59b, eerste en tweede lid, van de Meststoffenwet roept hiervoor de bevoegdheid in het leven. Als dat voor de betrouwbaarheid en sturing meerwaarde zou hebben, zou ook een combinatie van beide kunnen worden gehanteerd: accreditatie zou dan één van de voorwaarden voor een erkenning door de minister kunnen zijn.

In het huidige stelsel van regulerende mineralenheffingen van de Meststoffenwet speelt de erkenning in het bijzonder een rol bij het wegen en bemonsteren van organische meststoffen en bij de vaststelling van de fosfaat- en stikstofgehalten in diervoeders en speelt de accreditatie een rol bij de laboratoria die de monsters van organische meststoffen op fosfaat- en stikstofgehalte analyseren. Ter illustratie zij verwezen naar de Regeling hoeveelheidbepaling dierlijke en overige organische meststoffen, de Regeling erkenning monsternemers Meststoffenwet, de Regeling diervoeders Meststoffenwet en de Verordening PDV diervoeders 2003. De basis daarvoor werd mede gevonden in de artikelen 52, onderdeel c, 53, onderdeel d, en 66 van de Meststoffenwet, die ingevolge het onderhavige wetsvoorstel komen te vervallen.

Ook in het nieuwe stelsel van gebruiksnormen kunnen de instrumenten van de erkenning en accreditatie een rol spelen. Dat is niet alleen het geval bij de hoeveelheidbepaling bij organische meststoffen en – voor zover het gebruikte veevoer of de samenstelling van de melk een rol speelt bij de berekening van de hoeveelheid geproduceerde dierlijke meststoffen en de samenstelling van afgevoerde dierlijke meststoffen – bij de bepaling van de fosfaaten stikstofgehalten van diervoeder en het ureumgehalte van de melk (zie het voorgestelde artikel 59a, tweede lid), maar

ook bijvoorbeeld bij de bemonstering van de bodem en de analyse van het bodemmonster, ingeval de samenstelling van de bodem van belang is voor de hoeveelheid meststoffen die daarop mag worden gebracht (zie het nieuwe artikel 59a, eerste lid, onderdeel e). Bij andere onderdelen van de Meststoffenwet, in het bijzonder de hoofdstukken II en III, kunnen deze instrumenten echter ook een rol spelen.

Ingevolge het bestaande artikel 61a van de Meststoffenwet kan de erkenningverlening en het stellen van regels daaromtrent in medebewind worden overgedragen aan een productschap of bedrijfschap. Waar het gaat om erkenningverlening voor het doen van vaststellingen omtrent de samenstelling van veevoer, voor zover dat relevant is voor de bepaling van de omvang van de dierlijke mestproductie en de samenstelling van de afgevoerde dierlijke meststoffen, heeft het Productschap Diervoeder bijvoorbeeld een bijzondere deskundigheid. Ook in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen is het Productschap Diervoeder al belast met de erkenning van veevoerleveranciers, die verantwoording afleggen over de aan veehouderijbedrijven geleverde hoeveelheden fosfaat en stikstof in de vorm van veevoer.

Artikel 59c

De regels voor het stellen waarvan het voorgestelde artikel 59c van de Meststoffenwet de bevoegdheid verschaft, hebben niet zozeer betrekking op de administratieve verantwoording van de hoeveelheden meststoffen, hoedanigheden en oppervlakten zelf – daarop ziet immers het voorgestelde artikel 59 van de Meststoffenwet – maar op de administratieve verantwoording van alles wat met de bepaling daarvan samenhangt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de resultaten van weging, van analyse van de meststoffen of, voor zover dat relevant is voor de bepaling van de omvang van de dierlijke mestproductie en de hoeveelheid en samenstelling van aan- of afgevoerde dierlijke meststoffen, veevoer of melk. Voor de vaststelling of de gebruiksnormen (voorgestelde artikelen 5a en 5b van de Meststoffenwet) en de verplichting tot een verantwoorde afzet van mestoverschotten (voorgestelde artikel 5h van de Meststoffenwet) zijn nageleefd kan dit van belang zijn. De regels kunnen zich richten tot eenieder die bij het doen van de benodigde vaststellingen is betrokken, dus ook bijvoorbeeld de veevoerleverancier, de melkfabriek en de leverancier van dieren. De regels kunnen zich beperken tot een administratieve vastlegging op het bedrijf of de onderneming die uitsluitend gepaard gaat met een actieve gegevensverstrekking indien daarom wordt gevraagd in het kader van toezicht en handhaving, maar ook op een meer generieke wijze van gegevensverstrekking aan de overheid voorzien.

Onderdeel N

De wijziging heeft uitsluitend wettechnische betekenis.

Onderdeel O

Artikel 60 van de Meststoffenwet wordt gewijzigd in verband met het feit dat in een aantal onderdelen van de wet wordt voorzien in de verplichting tot het doen van een kennisgeving die moet worden geregistreerd, wil het voor de belanghebbende gewenste rechtsgevolg intreden. Het gaat in het bijzonder om het nieuwe artikel 5g, dat ziet op de toepasselijkheid van gunstiger gebruiksnormen. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt de redactie van het artikel te actualiseren.

Gezien de verwijzing in het nieuwe eerste lid naar te registreren kennisgevingen en de mogelijkheid van kostenverhaal ingevolge het tweede lid, kan de bepaling in artikel 58v van de Meststoffenwet ten aanzien van de leges voor de kennisgeving van overgang van het pluimveerecht

vervallen. Daarin zal worden voorzien in het in paragraaf 1 van de memorie genoemde, afzonderlijke wetsvoorstel, strekkende tot vereenvoudiging van de productierechten.

Onderdeel P

Tegen besluiten genomen op grond van de Meststoffenwet – buiten besluiten in het kader van het in hoofdstuk IV geregelde, ingevolge het onderhavige wetsvoorstel geschrapte heffingenstelsel – is thans beroep in één instantie mogelijk, namelijk bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Gegeven het punitieve en daarmee ingrijpende karakter van de bestuurlijke boetes wordt het wenselijk geacht beroep in twee instanties tegen de oplegging van deze boetes open te stellen. Hierin wordt door wijziging van artikel 62 van de Meststoffenwet voorzien. Met deze aanpassing zal voor besluiten tot oplegging van een bestuurlijke boete de hoofdregel van artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn, hetgeen betekent dat beroep kan worden ingesteld bij de overeenkomstig artikel 8:7 van de Algemene wet bestuursrecht bevoegde rechtbank. Tegen een uitspraak van de rechtbank kan vervolgens hoger beroep worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Hiertoe voorziet dit wetsvoorstel in de toevoeging van artikel 73, eerste lid, van de Meststoffenwet aan de bijlage van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie (artikel III). Hoger beroep tegen een uitspraak van de rechtbank geschiedt dus niet bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Verwezen zij verder naar paragraaf 5 van de memorie van toelichting.

Onderdeel Q

Bij wet van 10 december 2003 tot wijziging van de Meststoffenwet en van de Wet herstructurering varkenshouderij in verband met het schrappen van de tweede generieke korting en het aanbrengen van enkele praktische verbeteringen (Stb. 542), is artikel 63 in overeenstemming gebracht met het op 25 juni 1998 tot stand gekomen Verdrag van Aarhus (Trb. 2001, nr. 73). Dit verdrag betreft onder meer inspraak van de burgers bij besluitvorming inzake milieuaangelegenheden. Daaronder wordt mede begrepen inspraak bij de voorbereiding van algemeen verbindende voorschriften in de vorm van algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen die milieunormen bevatten. In artikel 63 van de Meststoffenwet is daartoe de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard, waaraan in casu invulling wordt gegeven door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Gelet op de met het onderhavige wetsvoorstel doorgevoerde wijzigingen, dient artikel 63 te worden aangepast. De verwijzingen in artikel 63 naar de algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen die strekken tot uitvoering van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en het stelsel van mestafzetovereenkomsten kunnen, in verband met het vervallen van die stelsels, worden geschrapt. De regelgeving die strekt tot uitvoering van het nieuwe hoofdstuk IIA inzake de gebruiksnormen en die gevolgen kan hebben voor de milieudoelstellingen moet evenwel worden toegevoegd. Het gaat dan niet om de technische voorschriften inzake administratie, gegevensverstrekking en hoeveelheidbepaling, maar om regelgeving die direct relevant is voor de hoeveelheid meststoffen die op of in de bodem kan worden gebracht. Op het punt van vrijstellingsregeling kan het huidige artikel 63 specifiekere worden geformuleerd: niet elke vrijstelling maar uitsluitend vrijstellingen van regels die van belang zijn voor de milieudoelstellingen dienen onder de reikwijdte van artikel 63 te vallen. Daarnaast waren individuele ontheffingen tot nu toe ten onrechte buiten de reikwijdte van artikel 63 gehouden, maar ook hiervoor moet een algemene

inspraakmogelijkheid voor burgers gelden als deze ontheffingen milieu-bepalingen betreffen.

Gelet op het grote aantal wijzigingen is ervoor gekozen artikel 63 in zijn geheel te herformuleren.

Anders dan in het huidige artikel 63 het geval is, wordt niet meer verwezen naar de ontwerp-algemene maatregel van bestuur, houdende de aanduiding op kaarten van veengronden en van zand- en lössgronden. Deze algemene maatregel van bestuur geeft uitsluitend uitvoering aan de in de wet neergelegde criteria voor het te maken onderscheid tussen de verschillende gronden en heeft als zodanig geen gevolgen voor het milieu. Inspraak door eenieder is dan ook niet aangewezen. Een zorgvuldige totstandkoming van de betrokken kaarten zal worden verzekerd door – buiten de procedure van artikel 63 – de kaarten al in een vroegtijdig stadium ter inzage te leggen met het oog op eventuele verbetering. Individuele belanghebbenden krijgen aldus alle gelegenheid om een onverhoopte, onjuiste indeling van een specifiek perceel bij een bepaalde categorie grond aan de orde te stellen en daarvoor onderbouwing aan te leveren. De verwachting is overigens dat bij de aanwijzing van de gronden een grote nauwkeurigheid zal worden bereikt, gelet op de grote betrouwbaarheid van de inmiddels geactualiseerde bodemkaart van Nederland. Fouten zullen tot een minimum kunnen worden beperkt.

Onderdeel R

Het bestaande artikel 65 van de Meststoffenwet heeft betrekking op de zogenoemde nahang van vastgestelde algemene maatregelen van bestuur bij beide Kamers der Staten-Generaal. Gelet op de terughoudendheid die ingevolge de aanwijzingen 35 en 36 van de Aanwijzingen voor de regelgeving moet worden betracht bij het voorzien van betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving, ofwel met vormen van gecontroleerde delegatie, wordt de krachtens artikel 6 vast te stellen algemene maatregel van bestuur niet langer aan de nahangprocedure onderworpen. Artikel 6 zal met name worden gebruikt voor het stellen van de verplichting op GPS op het mesttransportvoertuig aanwezig te hebben. Dit soort voorschriften zijn niet «zwaar» genoeg, om een nahangprocedure te rechtvaardigen. Omdat met deze wijziging ook de verwijzingen naar wetsartikelen die zijn vervallen worden aangepast heeft de wijziging per saldo tot gevolg dat de nahangprocedure beperkt blijft tot de krachtens artikel 98, eerste lid, van de Meststoffenwet vast te stellen algemene maatregel van bestuur. Derhalve kan artikel 65 komen te vervallen. In artikel 98, derde lid, wordt voorzien in de nahangprocedure voor de krachtens artikel 98, eerste lid, vast te stellen algemene maatregel van bestuur.

Onderdeel S

Artikel 66 van de Meststoffenwet biedt thans een basis voor delegatie van de bevoegdheid tot oplegging en invordering van de in hoofdstuk IV van de Meststoffenwet geregelde heffingen en van de bevoegdheid tot erkenning van degenen die vaststellingen doen ten behoeve van de bepaling van hoeveelheden fosfaat en stikstof in het kader van die heffingen. Met het vervallen van dit hoofdstuk kan ook artikel 66 vervallen. Wat betreft de bevoegdheid tot erkenningverlening en het stellen van de regels daaromtrent, zoals thans voorzien in het voorgestelde artikel 59b van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel M), blijft de mogelijkheid van het vorderen van medebewind ingevolge het bestaande artikel 61a van de Meststoffenwet bestaan.

Onderdeel T

Gegeven de algemene beleidsverantwoordelijkheid van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor de milieukwaliteit, wordt voorzien in mede betrokkenheid van deze minister bij de ministeriële regelingen die een nadere invulling geven aan de gebruiksnormen voor de meststoffen, als voorzien in het voorgestelde nieuwe hoofdstuk IIA van de Meststoffenwet, en eventuele vrijstellingen daarvan. De verwijzing in artikel 65 naar hoofdstuk IV van de Meststoffenwet kan, in verband met het schrappen van dat hoofdstuk, vervallen.

Onderdeel U

De achtergrond bij de wijziging van de in artikel 68 van de Meststoffenwet opgenomen evaluatiebepaling, wordt toegelicht in paragraaf 6, onder b, van de memorie van toelichting.

Onderdeel V

In verband met de introductie van bestuurlijke boetes is ervoor gekozen alle bepalingen over handhaving bij elkaar te brengen in één hoofdstuk, het nieuwe «Hoofdstuk VII. Handhaving». De thans al bestaande bepalingen inzake de aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren (artikel 69 van de Meststoffenwet), inzake de monsters (artikel 70 van de Meststoffenwet) en inzake de toepassing van bestuursdwang (artikel 71a van de Meststoffenwet) zijn in de algemene eerste titel van dat hoofdstuk ondergebracht. Gelet op de gevolgen die deze wijzigingen hadden voor hoofdstuk VIII, houdende de slotbepalingen, is ervoor gekozen de in dat hoofdstuk resterende slotbepalingen opnieuw te ordenen en daartoe het hoofdstuk opnieuw vast te stellen (artikel I, onderdeel W). Nieuw ten opzichte van de bestaande wet is titel 2 van het voorgestelde «Hoofdstuk VII. Handhaving». Die titel regelt de oplegging en invordering van de bestuurlijke boetes. Op de achtergrond hiervan is ingegaan in paragraaf 5 van de memorie van toelichting. Voor de regeling van de bestuurlijke boetes is zoveel mogelijk aangesloten bij het eerder aangehaalde wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht. Bij inwerkingtreding van de vierde tranche zal een groot deel van de in titel 2 opgenomen bepalingen kunnen komen te vervallen. De titel wordt onderstaand artikelsgewijs toegelicht.

Artikel 72

Voor de begripsomschrijvingen in het eerste lid is aangesloten bij het wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht, met dien verstande dat in onderdeel a is gepreciseerd wat specifiek in het kader van de Meststoffenwet de overtredingen zijn die binnen het toepassingsbereik van de bestuurlijke boetes vallen. Dit toepassingsbereik is beperkt tot de mestgebruiksnormen, de verplichting tot een verantwoorde afzet van geproduceerd of aangevoerde dierlijke meststoffen en – in samenhang daarmee – de voorwaarden verbonden aan bepaalde uitzonderingen op deze normen en de regels inzake de administratieve verantwoording en hoeveelheidbepaling. Afhankelijk van de ervaringen kan in een later stadium worden besloten de reikwijdte van hoofdstuk VII, titel 2, te verruimen tot andere onderdelen van de Meststoffenwet, die voorheen primair strafrechtelijk werden gehandhaafd, in het bijzonder de regels over de toelating van meststoffen tot de handel en de regels ter beheersing van de omvang van de mestproductie.

Het woord «gedraging» in de definitie van het begrip «overtreding», moet in de ruimst mogelijke zin worden opgevat: elk handelen of nalaten wordt daaronder begrepen.

Een bestuurlijke boete kan alleen aan de overtreder zelf worden opgelegd. De «overtreder» als gedefinieerd in onderdeel b is degene tot wie het overtreden voorschrift zich richt, de normadressaat. Bij artikel 5a gaat het dan bijvoorbeeld om degene die de meststoffen op of in de bodem brengt en bij de krachtens hoofdstuk VA gestelde regels bijvoorbeeld om degene die gegevens moet bijhouden of verstrekken, of degene die bepaalde vaststellingen in het kader van de hoeveelheidbepaling doet. Als overtreders worden aangemerkt degenen die de overtreding plegen of medeplegen. Dat kan zijn degene die door zijn fysieke handelingen de bestanddelen van het delict vervult, maar ook de functionele dader (vergelijk het zogenoemde ijzerdraad-arrest: HR 23 februari 1954 NJ 1954, 378). Functioneel dader is degene in wiens machtssfeer de fysieke handelingen liggen waardoor de overtreding is begaan en die voorts de handelingen heeft aanvaard of in het algemeen placht te aanvaarden. Van dit laatste is in beginsel reeds sprake als de functionele dader is tekortgeschoten in hetgeen redelijkerwijs van hem mocht worden verwacht om wederrechtelijke handelingen te voorkomen. De bedrijfsleider zal aldus over het algemeen als overtreder kunnen worden aangemerkt, ook al is de fysieke gedraging door een werknemer of bijvoorbeeld een ingehuurde loonwerker gepleegd. Is sprake van medeplichtigheid, dat wil zeggen wordt het delict door twee of meer personen gezamenlijk gepleegd, dan is niet vereist dat de medeplegers ieder afzonderlijk alle bestanddelen van het delict vervullen, mits sprake is van bewuste samenwerking en gezamenlijke uitvoering (zie bijvoorbeeld HR 17 november 1981, NJ 1983, 84). Ook personen die geen adressaat zijn van het geschonden voorschrift kunnen als medepleger worden aangeduid – en dus worden bestraft met een bestuurlijke boete ingeval zij een handeling verrichten waarmee een deel van de delictsomschrijving wordt vervuld, mits de normadressaat ook deelneemt aan de overtreding. Te denken valt aan de door de agrariër ingeschakelde boekhouder die de krachtens hoofdstuk VA gestelde voorschriften inzake de administratievoering of gegevensverstrekking niet naleeft.

Wordt een overtreding begaan door een rechtspersoon, dan kan ingevolge het tweede lid de boete niet alleen worden opgelegd aan de rechtspersoon zelf, maar daarnaast of in plaats daarvan ook aan degenen die tot de overtreding opdracht hebben gegeven of daaraan feitelijk leiding hebben gegeven.

In het eerste lid, onderdeel c, wordt in de omschrijving van het begrip «bestuurlijke boete» tot uitdrukking gebracht dat het gaat om een sanctie met een punitief karakter, gericht op leedtoevoeging. Ten overvloede wordt ook het onvoorwaardelijke karakter van de boete tot uitdrukking gebracht. Anders dan bij een last onder dwangsom is geen sprake van een herstelbaarheid waarmee de sanctie kan worden voorkomen. Eenmaal opgelegd door het bestuursorgaan moet de boete te allen tijde worden voldaan en is zij bij voorbaat invorderbaar.

Overeenkomstig het wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht wordt in paragraaf 4 van titel 2 ook in de (dwang)invordering van verschuldigde boetes geregeld. In dat kader kan het dwangbevel, als gedefinieerd in het eerste lid, onderdeel d, een functie toekomen. Met het dwangbevel wordt bij de in verzuim zijnde schuldenaar de executie ingeleid, bijvoorbeeld door beslag op en verkoop van vermogensbestanddelen van de schuldenaar. Dit komt met zoveel woorden ook tot uitdrukking in artikel 95, tweede lid. Het dwangbevel is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, maar bezwaar en beroep tegen het dwangbevel wordt ingevolge artikel II van het wetsvoorstel uitgesloten; verwezen zij op dit punt naar de toelichting bij het voorgestelde artikel 92 van de Meststoffenwet.

Artikel 73

Het enkele feit dat een gedraging in strijd is met een wettelijke bepaling is niet voldoende om een sanctie te kunnen opleggen. Bij of krachtens de wet moet de bevoegdheid om voor die gedraging een bepaalde sanctie op te leggen uitdrukkelijk zijn toegekend. In het voorgestelde artikel 73, eerste lid, van de Meststoffenwet wordt deze bevoegdheid aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit toegekend.

In navolging van onder meer artikel 69 van het Wetboek van Strafrecht, bepaalt het tweede lid dat geen boete meer kan worden opgelegd indien de overtreder is overleden. Wanneer de boete slechts de nalatenschap zou treffen, kan zij immers het beoogde bestraffende effect niet hebben. In lijn daarmee is bepaald dat een boete vervalt als zij op het tijdstip van overlijden niet onherroepelijk is, alsmede dat een boete vervalt voorzover zij op het tijdstip van overlijden van de overtreder nog niet of nog niet volledig is betaald. Als de executie al een aanvang heeft genomen door de betekening van het dwangbevel, bedoeld in het voorgestelde artikel 95 van de Meststoffenwet, zal na het overlijden van de overtreder de executie moeten worden gestaakt.

Het tweede lid laat onverlet dat ingeval een bedrijf of onderneming wordt gevoerd door een maatschap, degene waarmee de overledene de maatschap vormde, ook door middel van een boete zal kunnen worden aangesproken op de overtreding van de ten aanzien van het bedrijf of de onderneming geldende voorschriften. Een al aan de maatschap opgelegde boete kan op elk van de maten worden verhaald. Ingeval van overlijden van een van de maten, vindt het verhaal plaats op de nog levende maat. Voor door rechtspersonen gevoerde bedrijven of ondernemingen is het tweede lid uiteraard niet relevant.

Artikel 74

Met dit artikel wordt invulling gegeven aan het beginsel «geen straf zonder schuld». Omdat in de omschrijving van de overtredingen waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd (zie het voorgestelde artikel 71, eerste lid, onderdeel a, van de Meststoffenwet), schuld in de zin van verwijtbaarheid geen bestanddeel is, hoeft de verwijtbaarheid van de overtreding niet te worden bewezen, maar mag deze worden verondersteld ingeval het daderschap vaststaat. Echter, met een geslaagd beroep van de overtreder op de afwezigheid van alle schuld waaruit blijkt dat wegens de bijzondere omstandigheden van het geval de overtreder geen enkel verwijt kan worden gemaakt, kan deze aan de oplegging van de boete ontkomen. Deze uitleg komt ook overeen met de uitleg die het EHRM heeft gegeven aan artikel 6, tweede lid, van het EVRM, waarin bepaald is dat een ieder voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld wettig is bewezen. (zie bijvoorbeeld het arrest Salabiaku EHRM 7 oktober 1988, Publ. ECHR, Ser. A, Vol. 141-A, NJ 1991, 351 en Pham Hoang, EHRM 25 september 1992, Publ. ECHR, Ser. A, Vol. 207, NJ 1995, 593.).

Artikel 75

Tot op heden is het beginsel van «ne bis in idem» slechts gecodificeerd in het strafrecht. Desalniettemin wordt algemeen geaccepteerd dat ook in het bestuursrecht een overtreder niet tweemaal mag worden gestraft voor dezelfde overtreding. Derhalve is in onderhavig artikel neergelegd dat de minister geen bestuurlijke boete oplegt indien aan de overtreder reeds eerder een bestuurlijke boete is opgelegd wegens hetzelfde feit. Het ligt in de rede om voor de uitleg van het begrip «hetzelfde feit» aan te sluiten bij de strafrechtelijke uitleg van het ne bis in idem-beginsel. In de jurisprudentie met betrekking tot artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht,

waarin het beginsel is neergelegd, heeft de Hoge Raad geoordeeld dat er sprake is van «hetzelfde feit», indien «blijkt van een zodanig verband met betrekking tot de gelijktijdigheid van de gedragingen en de wezenlijke samenhang in het handelen en de schuld van de dader, dat de strekking van het artikel meebrengt dat zij in de zin van deze bepaling als hetzelfde feit zijn aan te merken» (HR 21 november 1961, NJ 1962, 89; NJ 5 februari 1963, NJ 1963, 320). Overtreding van twee voorschriften levert pas één feit op als de overtredingen niet alleen feitelijk nauw samenhangen, maar de dader ook van beide overtredingen een verwijt van dezelfde strekking kan worden gemaakt. Twee opeenvolgende overtredingen van dezelfde norm zijn eveneens afzonderlijke feiten: wanneer een intermediaire onderneming stelselmatig vervoersbewijzen onjuist opmaakt, levert dat voor elk afzonderlijk vervoersbewijs een afzonderlijke overtreding op.

Artikelen 76 en 77

In het onderhavige wetsvoorstel is gekozen voor een systeem waarin overtredingen hetzij via het strafrecht hetzij via het bestuursrecht gehandhaafd worden. In de regel zullen geconstateerde overtredingen met toepassing van het bestuursrecht worden afgedaan en slechts in ernstige gevallen zal worden teruggevallen op het strafrecht. Het beleid ter zake zal in een te publiceren handreiking bekend worden gemaakt, waarin wordt vastgelegd welke zaken in ieder geval door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan het openbaar ministerie worden voorgelegd. Verwezen zij naar paragraaf 5 van de memorie van toelichting. Het openbaar ministerie behoudt uiteraard ook onafhankelijk van het aangeven door het bestuur de mogelijkheid tot het instellen van strafvervolgning.

Om te voorkomen dat een overtreding zowel door middel van het bestuursrecht als het strafrecht wordt gehandhaafd, hetgeen in strijd is met het ne bis in idem-beginsel, of een overtreder tot twee keer toe in een sanctieprocedure wordt betrokken, zijn in de voorgestelde artikelen 76 en 77 van de Meststoffenwet enige waarborgen neergelegd. In aanvulling op paragraaf 5 zij nog het volgende opgemerkt.

Het van de minister om een bestuurlijke boete op te leggen herleeft wanneer het openbaar ministerie binnen dertien weken nadat een overtreding is voorgelegd niet gereageerd heeft (artikel 77, tweede lid). De termijn van dertien weken is overeenkomstig de in het wetsvoorstel Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht genoemde termijn. Het openbaar ministerie heeft aangegeven dat een termijn van dertien weken niet altijd toereikend is om tot een weloverwogen oordeel te komen met betrekking tot de strafrechtelijke vervolging. Daarom zal het in de praktijk voorkomen dat de reactie bestaat uit een verklaring waaruit blijkt dat het openbaar ministerie in overweging neemt de overtreding strafrechtelijk te vervolgen en dat een keuze over het al dan niet strafrechtelijk vervolgen op een later tijdstip zal worden bekendgemaakt aan de minister. Indien het openbaar ministerie uiteindelijk besluit af te zien van strafrechtelijke vervolging, herleeft op grond van het tweede lid van het onderhavige artikel voor de minister de bevoegdheid tot oplegging van een bestuurlijke boete.

Met het derde lid van artikel 77 wordt gewaarborgd dat een overtreder, nadat deze een bestuurlijk boete opgelegd heeft gekregen of van de minister de mededeling heeft ontvangen dat geen bestuurlijke boete zal worden opgelegd na een eerdere bekendmaking van het voornemen daartoe, in beginsel niet alsnog strafrechtelijk vervolgd kan worden. De verwijzing naar de rechtsgevolgen die zijn verbonden aan de kennisgeving van niet verdere vervolging, bedoeld in artikel 246, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, betekent dat het openbaar ministerie uitsluitend tot vervolging kan overgaan als tegen de verdachte nieuwe bezwaren als bedoeld in artikel 255 van het Wetboek van Strafvordering bekend zijn

geworden. Het ligt vervolgens in de rede dat de strafrechter bij de straf-toemeting rekening houdt met de reeds opgelegde bestuurlijke boete.

Artikel 78

In aansluiting bij artikel 70 van het Wetboek van Strafrecht is bepaald dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete door tijdsverloop vervalst. In de gekozen systematiek zal ambtshalve moeten worden nagegaan of de termijn niet is verstreken, zodat onnodig bezwaar wordt voorkomen.

Voor de termijn gedurende welke bestuurlijke boeten kunnen worden opgelegd is zoveel mogelijk aangesloten bij de geldende strafrechtelijke termijnen. Uit het advies van het College van procureurs-generaal blijkt dat ook het College hecht aan afstemming van de termijn waarbinnen de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete bestaat op de termijnen waarbinnen het recht tot strafvordering bestaat. Daartoe is in het voorgestelde artikel 78 van de Meststoffenwet bepaald dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor overtreding van de voorschriften genoemd in het eerste lid, onder a, na twee jaar nadat de overtreding heeft plaatsgevonden, vervalst. Voor deze feiten, die in strafrechtelijke zin «overtredingen» zijn, vervalst de mogelijkheid om over te gaan tot strafrechtelijke vervolging namelijk ook na twee jaar. Vanwege het ernstige karakter van een overtreding van de voorschriften, genoemd in het eerste lid, onder b, van onderhavig artikel, kan tot vijf jaar nadat de overtreding heeft plaatsgevonden een bestuurlijke boete worden opgelegd. Deze termijn is ook gangbaar bij de handhaving van de sociale zekerheidswetgeving en fiscale wetgeving waarin de bestuurlijke boete als sanctie-instrument reeds langere tijd een rol speelt. Ook in het strafrecht zal voor deze overtredingen een langere verjaringstermijn gelden dan de reeds genoemde twee jaar, aangezien deze doorgaans als «misdrijf» zullen worden beschouwd.

Ingeval binnen de geldende termijn nadat een overtreding heeft plaatsgevonden een bestuurlijke boete wordt opgelegd en de overtreder bezwaar maakt of beroep instelt, dan wordt de vervaltermijn opgeschort tot onherroepelijk op het bezwaar of beroep is beslist. Dit is noodzakelijk omdat de minister onder omstandigheden naar aanleiding van het bezwaar kan besluiten een lagere boete op te leggen, en de rechter in de beroepsprocedure de opgelegde boete kan vernietigen en door toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht zelf kan voorzien in de zaak en besluit een lagere boete op te leggen. Indien in dergelijke gevallen de termijn is verlopen, zou twijfel kunnen rijzen of er nog wel een bevoegdheid is om deze aangepaste boete op te leggen. Het tweede lid stelt dit buiten twijfel.

De vervaltermijn van artikel 78 heeft uitdrukkelijk geen betrekking op de betaling en invordering van een reeds opgelegde bestuurlijke boete.

Artikel 79

In verband met de rechtszekerheid, de voorkoming van geschillen over het toegepaste boetetarief (vergelijk aanwijzing 12 van de Aanwijzingen voor de regelgeving) en de noodzaak van het stellen van effectieve, afschrikkende sancties, wordt voor het stelsel van gebruiksnormen het tarief van de boete in de wet zelf vastgelegd. Een bestuurlijke boete wegens overtreding van het voorgestelde artikel 5a, van de Meststoffenwet is uitsluitend aan de orde als de overtreder niet aannemelijk kan maken dat hij zich aan elk van de drie in het voorgestelde artikel 5b van de Meststoffenwet genoemde gebruiksnormen heeft gehouden: de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen, de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen en de fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen. Het uitgangspunt bij het voorgestelde artikel 79 van de Meststoffenwet is dat de boete

hoger wordt, naarmate meer gebruiksnormen zijn overschreden en naar mate de overschrijding groter is. Per gebruiksnorm geldt een vast tarief per kilogram stikstof, onderscheidenlijk fosfaat waarmee de norm is overschreden.

De hoogte van de tarieven is bepaald vanuit het uitgangspunt dat de bestuurlijke boete – wil zij afschrikkend zijn – hoger moet zijn dan het eventueel als gevolg van de overtreding genoten economisch voordeel en daarenboven een straffend element moet hebben. Deze elementen zijn in artikel 79 op forfaitaire wijze gebruikt, als bouwstenen om tot een totaal tarief te komen. Zij spelen als zodanig bij bestuursrechtelijke procedures geen rol meer: de voorgestelde wetsbepaling biedt aan overtreders bijvoorbeeld niet de mogelijkheid om aan te tonen dat het werkelijk genoten economisch voordeel lager is, dan het hier bij de bepaling van de hoogte van het tarief als uitgangspunt genomen bedrag.

Bij de bepaling van het tarief is voor het bestraffende element is aangesloten bij de bedragen in de huidige strafvorderingsrichtlijnen voor overtreding van de verboden van het stelsel van mestafzetovereenkomsten en van de stelsels van productierechten voornoemde delicten. Om zeker te stellen dat de bestuurlijke boete te allen tijde hoger is dan het economisch voordeel, is voor het element van het economisch voordeel aangesloten bij de verwachte kosten voor mestafzet op langere afstand: deze kosten worden maximaal bespaard bij overschrijding van de gebruiksnorm. Wanneer deze elementen bij elkaar worden opgeteld leidt dat tot een tarief voor de bestuurlijke boete van € 7 per kilogram stikstof waarmee de gebruiksnorm voor dierlijke mest of de op de stikstofbalans gebaseerde stikstofgebruiksnorm voor dierlijke en andere meststoffen wordt overschreden, en tot een tarief van € 11 per kilogram fosfaat waarmee de fosfaatgebruiksnorm wordt overschreden. De tarieven liggen, met name door toevoeging van het bestraffende element maar ook in verband met de verwachte stijging van de mestafzetkosten (zie paragraaf 8.1 van de memorie van toelichting), hoger dan de tarieven van de huidige regulerende mineralenheffingen, die € 2,30 per kilogram stikstof en € 9 per kilogram fosfaat bedragen.

Is zowel de op de stikstofbalans gebaseerde stikstofgebruiksnorm als de afzonderlijke gebruiksnorm voor dierlijke mest overschreden, dan wordt ingevolge het tweede lid bij de kilogrammen stikstof waarmee de stikstofgebruiksnorm is overschreden een gehalveerd tarief toegepast: € 3,50. Zou deze matiging achterwege blijven, dan zou voor dezelfde hoeveelheid stikstof tweemaal het element van het genoten economisch voordeel gebaseerd op bespaarde mestafzetkosten in rekening worden gebracht. Dat is ongewenst. Het verlaagde tarief geldt uitsluitend voor zover over deze kilogrammen stikstof ook al het volle tarief wordt toegepast wegens overschrijding van de gebruiksnorm voor dierlijke mest. Instandhouding van een belangrijk deel van het straffende element is gerechtvaardigd in het licht van de ernst van de overtreding: er zijn twee plafonds overschreden.

Is zowel de fosfaatgebruiksnorm als de stikstofgebruiksnorm voor dierlijke en andere meststoffen is overschreden, dan wordt – gelet op het feit dat in dezelfde hoeveelheid mest over het algemeen tegenover 1 kilogram fosfaat ten minste ook 1 kilogram stikstof staat – uitsluitend een gehalveerd tarief van € 5,50 toegepast, althans voor het aantal kilogrammen fosfaat dat overeenkomt met de kilogrammen stikstof waarmee de stikstofgebruiksnorm is overschreden.

Artikel 80

In het voorgestelde artikel 5h van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel H) is de verplichting tot een verantwoorde afzet van de op een bedrijf of onderneming geproduceerde of aangevoerde dierlijke meststoffen opgenomen, voor zover die meststoffen niet in opslag zijn genomen of

gebruikt. Het belang van deze bepaling is vooral gelegen in voldoende sturing op de afzet van overschotmest in de keten, ook door grondloze bedrijven en intermediaire ondernemingen. Voor de tariefstelling in het voorgestelde artikel 80 van de Meststoffenwet zijn dezelfde uitgangspunten als gehanteerd bij de tariefstelling in artikel 79 (zie hiervoor). In het tweede lid van artikel 80 wordt een voorziening getroffen om bij bedrijven met grond cumulatie met de beboeting van overtreding van de gebruiksnorm uit te sluiten. Verwezen zij verder naar de toelichting in de subparagrafen 3.5 en 4 van de memorie van toelichting.

Artikel 81

In dit artikel is de matigingsbevoegdheid van de minister neergelegd. Deze bevoegdheid is een uitvloeisel van het evenredigheidsbeginsel dat meebrengt dat de hoogte van een straf moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate waarin zij aan de overtreder verweten kan worden. Zonodig moet daarbij rekening worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Dit evenredigheidsbeginsel ligt ook besloten in artikel 6 van het EVRM. In onderhavig wetsvoorstel is in de voorgestelde artikelen 79 en 80 van de Meststoffenwet de tarifiering van de boete vastgelegd. In beginsel is het voor de minister niet mogelijk om van de wettelijk vastgelegde boetebedragen af te wijken. In het licht van artikel 120 van de Grondwet geldt dat ook voor de rechter. De wetgever heeft zelf bij het vaststellen van de gefixeerde boetebedragen reeds een evenredigheidstoets uitgevoerd. Het bestuur en de rechter dienen in beginsel uit te gaan van de afweging van de wetgever.

Dit uitgangspunt wordt ook geaccepteerd door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. De rechter moet een bestraffende sanctie volledig aan het recht kunnen toetsen, maar is daarbij natuurlijk ook zelf gebonden aan het recht, met inbegrip van de wettelijke bepalingen over de hoogte van de op te leggen sanctie, mits deze wettelijke bepalingen tot stand zijn gekomen met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, zo stelde het Hof in zijn arrest in de zaak Malige tegen Frankrijk (EHRM 23 september 1998, NJCM-bull. 2000, blz. 873 e.v.). Artikel 6 van het EVRM sluit een systeem van wettelijk vastgestelde boetes niet uit (vergelijk EHRM 2 juli 2003, EHRC 2002, nr. 72 Göktan/Frankrijk).

Het kan echter voorkomen dat in een specifieke situatie de onverkorte toepassing van de artikelen 79 of 80 wegens zeer bijzondere, individuele omstandigheden in vergelijking met andere agrariërs of ondernemers bijzonder onbillijk uitwerkt. Uitsluitend in dergelijke gevallen biedt de «hardheidsclausule» van het voorgestelde artikel 81 van de Meststoffenwet de minister de mogelijkheid om van de wettelijke tarifiering af te wijken en de hoogte van de boete te matigen.

Dit betekent niet dat de minister steeds wanneer de boete in een specifiek geval hoog is ambtshalve moet onderzoeken of zich in concrete situaties omstandigheden voordoen die een matiging van de hoogte van boete rechtvaardigen. Daarmee wordt immers geen recht gedaan aan het hiervoor genoemde uitgangspunt dat bestuur en rechter er in principe vanuit moeten gaan dat wetgever bij de wettelijke regeling voldoende rekening heeft gehouden met het evenredigheidsbeginsel. De overtreder zal zelf een onderbouwde beroep moeten doen op de hardheidsclausule. Daarmee wordt de door artikel 6 van het 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, ook zonder dat de overtreder een beroep heeft gedaan op artikel 81.

Verwezen zij naar het nader rapport inzake het wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht, waarin naar aanleiding van opmerkingen van de Raad op de hiervoor behandelde materie uitvoerig is ingegaan (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 4, blz. 21 (punt 24).

Kan vanwege bijzondere omstandigheden de overtreding in het geheel niet aan de overtreder verweten worden dan zal er een beroep moeten worden gedaan op het voorgestelde artikel 75 van de Meststoffenwet, op grond waarvan bij ontbreken van de verwijtbaarheid moet worden afgezien van het opleggen van een bestuurlijke boete.

Artikel 82

Met de in dit artikel toegekende bevoegdheid kan, indien ontwikkelingen dit noodzakelijk maken, relatief snel een aanpassing van de tarieven worden doorgevoerd, maar wel met alle waarborgen waarmee de procedure van een algemene maatregel van bestuur is omgeven. Van de bevoegdheid moet uit het oogpunt van het legaliteitsbeginsel een zo beperkt mogelijk gebruik worden gemaakt. In beginsel zal de weg van de formele wetswijziging moeten worden bewandeld. Denkbaar is evenwel dat plotselinge ontwikkelingen, zoals onvoorziene prijsstijgingen op de mestmarkt, het afschrikkende karakter van boetes ondermijnen en dat daarop snel moet worden gehandeld. In dat soort uitzonderlijke situaties kan de procedure van de algemene maatregel van bestuur soelaas bieden. Het derde lid verzekert evenwel dat de afwijking van de wettelijke tarieven slechts een tijdelijk karakter heeft, en zo spoedig mogelijk wordt gevolgd door een wettelijke verankering.

De van overeenkomstige toepassing verklaring van artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht in het vierde lid betekent dat voor de overtreder de meest gunstige bepaling wordt toegepast. Voor de bestuurlijke boete brengt dat met zich dat een verhoging van het tarief na het begaan van de overtreding niet jegens de overtreder geldt. Omgekeerd profiteert hij ook van een tussentijdse verlaging van de tarieven. In de jurisprudentie is aanvaard dat zelfs wanneer een bestuurlijke boete al is opgelegd, maar deze nog niet onherroepelijk is, de meest gunstige bepaling van toepassing is. Dit betekent dat bij een verlaging van de tarieven ingevolge het eerste lid gedurende de bezwaar- of beroepsfase de boete door het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de bestuursrechter moet worden aangepast.

Artikel 83

Ingeval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens het voorgestelde artikel 5c, tweede lid, 5e, vijfde lid, 5g, derde lid, 6, 59, 59a, 59b, 59c, 59d, derde lid, of 61 van de Meststoffenwet is het tarief van de boete niet in de wet vastgelegd. Het gaat hier niet zozeer om de kernbepalingen van het systeem van gebruiksnormen, maar om de ondersteunende en flankerende bepalingen. Ingevolge het voorgestelde artikel 83 van de Meststoffenwet bepaalt de minister in die gevallen aan de hand van de ernst van de overtreding aan de mate van verwijtbaarheid en zonedig rekening houdend met de bijzondere omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Dit vloeit ook voort uit artikel 6 van het EVRM. Anders dan bij de gebruikelijke toetsing van bestuursbesluiten, zal de rechter niet marginaal, maar volledig aan het hier toepasselijke evenredigheidsbeginsel toetsen. Dit wil zeggen dat de rechter zijn eigen oordeel over de hoogte van de boete in de plaats mag stellen van het oordeel van het bestuursorgaan; het bestuursorgaan heeft bij bestraffende sancties geen beleidsvrijheid, maar slechts beoordelingsvrijheid. Hoewel in het licht van het voorgaande de betekenis van een door de minister opgestelde algemene richtlijn over de hoogte van de boete kan

worden gerelativeerd, is het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid toch gewenst om een dergelijke algemene richtlijn op te stellen.

Overigens zal de bestuursrechter wel tot een lagere maar niet tot een hogere boete kunnen komen dan de minister heeft opgelegd. Dit volgt, behoudens uitdrukkelijk andersluidende wetsbepaling, uit het in de Algemene wet bestuursrecht, in het bijzonder in artikel 8:69, neergelegde stelsel dat de rechtsbescherming van de burger de voornaamste functie van het bestuursprocesrecht is. Daarin past niet, dat de rechter buiten het geschil tussen partijen treedt door een uitspraak te doen die de burger in een nadeliger positie brengt dan wanneer hij geen beroep had ingesteld (het zogenaamde verbod van «reformatio in peius»).

Artikel 84

Dit artikel ziet op de maximale hoogte van de op te leggen bestuurlijke boete. Op grond van artikel 89 van de Grondwet moet de wet de op te leggen straffen bepalen, waarbij het volgens de gangbare uitleg van dat artikel voldoende is om in de wet het maximum van de op te leggen boete aan te geven. Bij de bepaling van de hoogte van de boeten in onderhavig wetsvoorstel is aangesloten bij de strafmaatbepalingen van de Wet op de economische delicten in samenhang met artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht. De bestuurlijk beboetbare feiten zijn immers ingevolge artikel V van het wetsvoorstel tevens strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten wegens de vangnetfunctie die het strafrecht heeft. Voor de verhouding tussen beide regimes zij verwezen naar paragraaf 5 van de memorie van toelichting.

Het is voor het vergelijk van de maximumstraffen van belang om te beseffen dat de plafonds van de bestuurlijke boetes niet helemaal vergelijkbaar zijn met de genoemde maximale boetebedragen van het Wetboek van strafrecht. Ingevolge artikel 8 van de Wet op de economische delicten kan naast de straf immers ook als maatregel het door de overtreding genoten economische voordeel worden ontnomen. Bij de bestuurlijke boetes kan dat niet. Het voordeel is hooguit al bij de tariefstelling meege-
nomen, zoals bij de voorgestelde artikelen 79 en 80 van de Meststoffenwet het geval is.

Artikel 85

De ambtenaren van de Dienst Regelingen die de boetebevoegdheid in mandaat uitoefenen voor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, alsook de met het toezicht belaste ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst, die in het kader van hun bevoegdheid als toezichthouder een overtreding hebben geconstateerd, kunnen een rapport opmaken van deze overtreding.

Omdat overtreding van de in onderhavig voorstel opgenomen bepalingen zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd, kunnen de ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst, die tevens zijn aangewezen als bijzonder opsporingsambtenaar, ervoor kiezen van de overtreding een proces-verbaal op te maken in plaats van een rapport. De door deze ambtenaar gemaakte keuze hoeft echter nog geen invloed te hebben op de keuze om de overtreding strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk te handhaven. Ook ingeval van de overtreding een proces-verbaal is opgemaakt kan de overtreding alsnog via de bestuursrechtelijke weg worden afgedaan. Hiertoe bepaalt het vierde lid van artikel 85 dat een opgemaakt proces-verbaal voor de toepassing in het kader van de bestuursrechtelijk handhaving in de plaats treedt van het rapport. Indien naar aanleiding van het rapport inderdaad wordt besloten de procedure tot oplegging van een bestuurlijke boete aan te vangen moet dit rapport uiterlijk bij de bekendmaking van de beschikking tot oplegging

van de bestuurlijke boete aan de overtreder worden toegezonden. In de regel zal de overtreder het rapport eerder toegezonden krijgen omdat in de praktijk de overtreder alvorens wordt overgegaan tot daadwerkelijke bekendmaking van de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete de overtreder in kennis wordt gesteld van het voornemen tot oplegging van een bestuurlijke boete naar aanleiding waarvan hij zijn zienswijze naar voren kan brengen.

Omdat het opmaken van een rapport bij kleinere overtredingen tot onevenredige lasten zou leiden, is in het eerste lid van artikel 85 bepaald dat de minister en de betrokken ambtenaren een rapport «kunnen» opmaken. Ingevolge zesde lid van artikel 85 kan voor overtredingen waarvan geen rapport of proces-verbaal is opgemaakt een boete van ten hoogste € 340 kan worden opgelegd.

Bij de hogere boetes is het gewenst dat degene die het boetebesluit voorbereidt een andere functionaris is dan de functionaris die de overtreding constateert, zodat opnieuw een objectieve beoordeling van alle relevante feiten en omstandigheden kan plaatsvinden. Derhalve is het aan te bevelen op dit punt het principe van functiescheiding toe te passen. Aan de andere kant kan het uit een oogpunt van lik-op-stuk beleid gewenst zijn dat de betrokken toezichthoudende ambtenaar de overtreder direct een boete kan opleggen. Verwezen zij op dit punt naar het gestelde in paragraaf 4 van de memorie van toelichting, ten aanzien van mest-transporteurs die zonder vervoersbewijs rijden. Bij de kleinere bedragen is dat ook niet onverantwoord, gelet ook op het volledig overeind blijven van de mogelijkheden van bezwaar en beroep. Het vijfde lid voorziet voor deze situatie in een beperking van het boetebedrag tot € 340. Dit is het maximum per overtreding; uiteraard zal indien de in de wet voorgeschreven wijze van bepaling van de hoogte van de bestuurlijke boete tot een lager bedrag leidt, een lagere boete moeten worden opgelegd. Voorts zal, omdat alle overtredingen tevens strafbare feiten zijn, door de toezichthoudende ambtenaar rekening moeten worden gehouden met de afspraken die zijn gemaakt omtrent de keuze voor bestuursrechtelijk sanctioneren of strafrechtelijk vervolgen. In verband met de beperking van het boetebedrag tot € 340 zullen in de regel slechts overtredingen van de ondersteunende en flankerende bepalingen zich lenen voor het lik-op-stuk opleggen van een bestuurlijke boete. Ook ten aanzien van deze overtredingen kunnen zich evenwel situaties voordoen waarbij het gezien de omstandigheden in de rede ligt om de overtreding aan het openbaar ministerie voor te leggen overeenkomstig het voorgestelde artikel 77 van de Meststoffenwet en overeenkomstig de in de richtlijn neergelegde afspraken. In een dergelijke situatie zal moeten worden afgezien van het rauwelijks opleggen van een bestuurlijke boete en zal van de overtreding een proces-verbaal of rapport moeten worden opgesteld dat overeenkomstig artikel 77, eerste lid, aan het openbaar ministerie wordt voorgelegd,

Artikel 86

Het recht op inzage van het dossier, neergelegd in het eerste lid, betreft alle stukken die moeten dienen tot onderbouwing van de beslissing tot het opleggen van een bestuurlijke boete, waaronder de stukken die informatie bevatten die ten voordele van de overtreder strekt. Indien de minister van oordeel is dat hij ten aanzien van enig stuk tot geheimhouding verplicht is, dan kan deze dit stuk buiten het dossier laten, maar dan kan het stuk ook niet meer ter motivering van de boete worden gebruikt: een bestraffende sanctie kan niet worden gebaseerd op stukken waar tegen de overtreder zich niet kan verweren. Stukken die ten voordele van de overtreder strekken mogen niet buiten het dossier worden gehouden. Het recht op inzage geldt ook in de bezwaarfase, en wijkt in zoverre af van artikel 7:4, zesde lid van de Algemene wet bestuursrecht.

Met het tweede lid wordt voldaan aan de verplichtingen van artikel 6, derde lid, onderdelen a en e, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Genoemd onderdeel a bepaalt dat de overtreder onverwijld en in bijzonderheden op de hoogte moet worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging. Voor zover dit niet reeds bij het opmaken van een rapport of proces-verbaal is geschied, waarborgt de onderhavige regeling dat dit geschiedt door de overtreder in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen dan wel uiterlijk bij de bekendmaking van de beschikking waarbij de boete wordt opgelegd. Voorts vereist onderdeel a dat de mededeling van de gronden van de beschuldiging geschiedt in een taal die de overtreder verstaat. In het genoemde onderdeel e is voor de overtreder het recht neergelegd op kosteloze bijstand door een tolk, indien hij de ter terechtzitting gebezigde taal niet verstaat. Het EHRM heeft beide bepalingen in hun onderlinge samenhang zo uitgelegd, dat de overtreder recht heeft op mondelinge vertolking en schriftelijke vertaling telkens wanneer, maar ook alleen wanneer en voor zover dit nodig is om een adequate verdediging te kunnen voeren. Een en ander is in de onderhavige bepaling en in artikel 87, eerste lid, onderdeel b, uitgedrukt door het criterium «indien blijkt dat de verdediging van de overtreder dit redelijkerwijs vergt».

Op de overheid rust een inspanningsverplichting om alles te doen hetgeen redelijkerwijs geveerd kan worden om de betrokkene in staat te stellen om zich adequaat te verdedigen. Dit betekent dus niet, dat een overtreder die het Nederlands niet beheerst, zonder meer recht heeft op vertaling van het gehele dossier. Waar het om gaat is of de overtreder materieel een adequate verdediging kan voeren. Onder omstandigheden kan een mondelinge toelichting op een schriftelijke stuk daartoe voldoende zijn of kan het zelfs voldoende zijn dat de de advocaat of adviseur van de betrokkene de Nederlandse taal begrijpt. Uitgangspunt blijft echter dat de overtreder in staat wordt gesteld om een adequate verdediging te voeren.

Zeker bij de kennisgeving van de aard van de beschuldiging, is het van belang dat zij in een voor de betrokkene begrijpelijke taal plaatsvindt en kan niet te snel worden aangenomen dat aan de verplichtingen van artikel 6 van het EVRM is voldaan door het feit dat de advocaat of adviseur van de betrokkene het Nederlands beheerst. Ingeval dit artikel is geschonden en de overtreder doorgaans hierdoor in zijn verdediging zal zijn geschaad, zal niet eenvoudig kunnen worden aangenomen dat het besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is aangetekend onder toepassing van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht in stand kan worden gelaten, toepassing van artikel 6:22 is immers slechts mogelijk indien blijkt dat de belanghebbende door het vormvoorschrift niet in zijn verdediging is geschaad. Schendingen van de in § 3 genoemde procedurevoorschriften kunnen overigens in de bezwaarfase worden goedge maakt. De rechter moet inhoudelijk beoordelen of de totale procedure (primaire fase en bezwaarfase) met voldoende waarborgen is omkleed.

Artikel 87

Bij een voorgenomen boete van meer dan € 340 wordt de overtreder steeds in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen over het voornemen tot opleggen van de bestuurlijke boete. Bij lagere boetes dan kan daarvan worden afgezien (eerste en derde lid).

Om te garanderen dat de overtreder bij deze gelegenheid weet waartegen hij zich moet verweren, is in het eerste lid, onderdeel a, de verplichting neergelegd, dat het rapport of het proces-verbaal bij de uitnodiging tot het naar voren brengen van zijn zienswijze moet worden gevoegd. Voorts is het van belang dat bij deze gelegenheid ook daadwerkelijk met de over-

treder gecommuniceerd kan worden. Hiertoe moet de minister op grond van het eerste lid, onderdeel b, zonedig zorgen voor bijstand door een tolk. Niet onder alle omstandigheden is een tolk verplicht; het is ook zeer goed mogelijk dat in een taal die beide partijen eveneens beheersen gecommuniceerd kan worden in een dergelijk geval zal een tolk evenwel niet nodig zijn.

Het tweede lid houdt verband met het gegeven, dat na het opmaken van een rapport niet in alle gevallen een boetebeschikking volgt. Het is immers mogelijk dat de minister besluit geen boete op te leggen. Dat kan ook nog na het horen van de overtreder gebeuren, juist naar aanleiding van door de overtreder verstrekte informatie. In dat geval dient de overtreder echter wel zo spoedig mogelijk te weten, dat de beschuldiging die hem boven het hoofd hangt, is ingetrokken. Daarom dient hij hiervan schriftelijk in kennis te worden gesteld. Het is ook mogelijk dat tijdens het horen informatie op tafel komt, die bij de minister tot de conclusie leidt dat bij nader inzien strafrechtelijke afdoening wenselijk is. Ook daarvan dient de overtreder dan op de hoogte te worden gesteld.

De kennisgeving dat geen bestuurlijke boete zal worden opgelegd, is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht; zij is naar haar objectieve strekking immers gericht op het rechtsgevolg, dat de bevoegdheid om voor deze overtreding aan deze overtreder een bestuurlijke boete op te leggen, komt te vervallen. Voor een derde-belanghebbende is dit van belang omdat deze de mogelijkheid heeft om tegen dit besluit bezwaar aan te tekenen. Gezien het punitieve karakter van de bestuurlijk boete zal dit zich echter zeer zelden voordoen. Of de kennisgeving dat de gedraging alsnog aan het openbaar ministerie wordt voorgelegd, een besluit is, is zonder praktisch belang, nu een derde daardoor in ieder geval niet rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen. Door deze kennisgeving wordt immers nog niets beslist over het al dan niet opleggen van een sanctie.

Artikel 88

In dit artikel is het zwijgrecht van de overtreder neergelegd, dit recht volgt uit artikel 6 van het EVRM. Op de reikwijdte van dit recht is nader ingegaan in paragraaf 7, onder c, van de memorie van toelichting, waarnaar zij verwezen. De formulering van artikel 88 maakt duidelijk dat het gaat om situaties waarin de minister of de door hem gemandateerde functionaris serieus overweegt om de overtreding «punitief» af te doen. De terminologie «wordt verhoord» in plaats van «wordt ondervraagd» sluit aan bij het strafrecht en het fiscale recht. Zij onderstreept mede daardoor nog eens dat het recht om te zwijgen geldt bij vragen ter voorbereiding van een boetebesluit. Dit is van belang voor de afbakening tussen het zwijgrecht en bestuursrechtelijke inlichtingenplichten. Met de gekozen terminologie is ook duidelijk dat er sprake moet zijn van een situatie die ook door een objectieve buitenstaander zou worden herkend als een verhoor.

Overigens moet rekening worden gehouden met de omstandigheid dat het zwijgrecht zich ook uitstrekt tot de bezwaarfase. Dit heeft tot gevolg dat een overtreder in zijn bezwaarschrift mag volstaan met de stelling dat hij het niet eens is met de voor de boete aangegeven gronden en dat hij hier ter voorkoming van zelfincriminatie niet verder op in gaat.

Ingeval de overtreder het zwijgrecht toekomt wordt dit hem op grond van het tweede lid van artikel 88 medegedeeld. Hoewel hier geen verplichting toe bestaat op grond van de mensenrechtenverdragen, is het van belang dat de betrokkene op zijn zwijgrecht wordt gewezen, om te voorkomen dat deze in directe confrontatie met de sanctionerende instantie zich verplicht voelt te antwoorden, terwijl hij daar juridisch niet toe gehouden is.

Artikel 89

De beslistermijn die in acht moet worden genomen bij het opleggen van een bestuurlijke boete begint te lopen op het moment van dagtekening van het rapport en bedraagt dertien weken. Binnen deze dertien weken dient dus de gehele procedure, inclusief het eventuele horen van de overtreder, te worden afgehandeld. De termijn wordt ingevolge het tweede lid van artikel 89 opgeschort zodra de gedraging ingevolge het voorgestelde artikel 77, eerste lid, aan het openbaar ministerie wordt voorgelegd, tot op de dag waarop het bestuursorgaan ingevolge artikel 77, tweede lid, bevoegd wordt om een boete op te leggen. Aangezien het openbaar ministerie eveneens dertien weken heeft om te beslissen of strafrechtelijk optreden gewenst is, bedraagt de totale beslistermijn dan ten hoogste zesentwintig weken, dus een half jaar.

De beslistermijn is een termijn van orde: overschrijding ervan leidt niet tot het vervallen van de bevoegdheid tot oplegging van de bestuurlijke boete. Overschrijding van de termijn kan er wel toe leiden dat de boete wordt gematigd.

Artikel 90

In artikel 90 zijn de onderdelen opgesomd waaraan een beschikking tot oplegging van een bestuurlijke boete moet voldoen. In tegenstelling tot het rapport, bedoeld in artikel 85, volstaat een functionele aanduiding van de overtreder niet. De beschikking moet uitdrukkelijk de naam van de overtreder vermelden. De rechtszekerheid vereist immers dat ondubbelzinnig vaststaat wie de boete moet betalen.

Voor de overtreder zijn de in de beschikking genoemde gegevens van essentieel belang, deze gegevens vormen immers de kennisgeving van de reden en de aard van de beschuldiging en de op te leggen boete. De eis van kennisgeving volgt onder meer uit artikel 6, derde lid, aanhef en onderdeel a, van het EVRM. Het bepaalde in deze verdragsbepaling brengt mee dat de gronden waarop het opleggen van de boete berust, in bijzonderheden en uiterlijk op het tijdstip van de oplegging van de boete aan de betrokkene moeten worden medegedeeld. Uitgangspunt van deze bepaling is dat de betrokkene in staat wordt gesteld zijn verdediging adequaat voor te bereiden. Dit betekent dat schending van de mededelingsplicht niet zonder meer hoeft te leiden tot het vervallen van de boete. Ingeval de beschikking niet aan genoemde eisen voldoet, behoeft dit ook bij de bestuursrechter dus niet zonder meer te leiden tot vernietiging van de boetebeschikking. Met toepassing van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht kan deze de beschikking ondanks schending van deze vormvoorschriften in stand laten, indien de overtreder door de schending niet in zijn belangen in zijn verdediging is geschaad.

Artikel 91

De betaling van de bestuurlijke boete geschiedt ingevolge het voorgestelde artikel 91, eerste lid, van de Meststoffenwet in de regel binnen zes weken nadat de beschikking op voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Hiermee is de lengte van de termijn gelijk aan die voor het instellen van bezwaar of beroep, zoals neergelegd in artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht. Het voordeel van eenzelfde termijn voor betaling en voor bezwaar en beroep is dat de regeling voor de betrokkene eenvoudiger is: men zal zich minder snel in de termijn vergissen. Bovendien zal hiermee het verrichten van de betaling en het beslissen of er al dan niet bezwaar of beroep wordt ingesteld binnen dezelfde termijn moeten gebeuren. Ingevolge artikel 6:16 van de Algemene wet bestuursrecht heeft bezwaar en beroep geen schorsende werking. Daarmee kan het «lik op stuk»-karakter van de bestuurlijke boete zoveel mogelijk geworden gewaar-

borgd. Het kan evenwel voorkomen dat onmiddellijke betaling van de bestuurlijke boete onevenredig uitpakt, bijvoorbeeld wanneer het gaat om bijzonder hoge bedragen. In die gevallen kan in de beschikking tot oplegging van een bestuurlijke boete een ander tijdstip van betaling worden vastgesteld. Bij ontbreken van een dergelijke voorziening in de beschikking kan de betrokkene nadat deze bezwaar heeft aangetekend tegen het besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete, bij de voorzieningenrechter van de rechtbank die bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak, op grond van artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht een verzoek om een voorlopige voorziening indienen strekkende tot schorsing van het besluit tot oplegging van de bestuurlijke boete.

In het tweede lid van het voorgestelde artikel 91 is bepaald dat de betaling van de bestuurlijke boete giraal geschiedt door bijschrijving op een door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangewezen rekening. Het moment van bijschrijving op de daartoe door de minister bestemde rekening geldt ingevolge het derde lid als tijdstip van betaling. Hiermee wordt aangesloten bij de gangbare opvatting zoals ook is neergelegd in artikel 6:114, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 92

Het kan voorkomen dat een persoon aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd de verschuldigde bestuurlijke boete niet binnen de gestelde termijn kan voldoen en tijdige betaling ook in redelijkheid niet kan worden gevergd. In dergelijke situaties kan overeenkomstig het voorgestelde artikel 92 van de Meststoffenwet uitstel van betaling worden verleend. Wanneer uitstel van betaling is verleend mag degene aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd de verschuldigde geldsom op een later moment voldoen en kan deze ingevolge het tweede lid in de tussenliggende periode niet aangemaand worden of tot betaling worden gedwongen, overeenkomstig de voorgestelde artikelen 94 en 95 van de Meststoffenwet.

Uitstel van betaling heeft geen invloed op het verzuim. Dit treedt in op het moment dat niet binnen de voorgeschreven termijn is betaald en heeft tot gevolg dat vanaf dat moment wettelijke rente verschuldigd is. Het verlenen van uitstel van betaling, alsmede de weigering om desgevraagd uitstel te verlenen vindt plaats bij beschikking waartegen bezwaar en beroep openstaan. Overigens zal het niet altijd om een afzonderlijke beschikking gaan: ook bij de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete kan een beslissing omtrent uitstel of een betalingsregeling zijn opgenomen.

In het derde lid van het voorgestelde artikel 92 is bepaald dat de beschikking tot uitstel van betaling de termijn vermeldt waarvoor het uitstel geldt. Het is immers van essentieel belang dat degene die uitstel heeft verkregen weet wanneer de schuld dan wel moet worden voldaan. Op grond van het vierde lid kunnen aan het uitstel van betaling voorschriften worden verbonden. Met name in het geval waarin langdurig uitstel is verleend voor grote bedragen is dit gewenst. De voorschriften kunnen onder meer behelzen dat de schuld in verschillende termijnen wordt voldaan of dat zekerheid voor de betaling moet worden gesteld.

Indien daartoe aanleiding bestaat kan de minister het uitstel tussentijds beëindigen (vijfde lid). Gronden daarvoor kunnen zijn dat de schuldenaar zich niet aan de aan het uitstel verbonden voorschriften houdt of een wijziging van de omstandigheden voortdurende van het uitstel onaanvaardbaar maakt. Beëindiging van het uitstel van betaling vereist een nieuwe beschikking waarin de beëindiging wordt bekend gemaakt.

Artikel 93

Deze bepaling regelt het tijdstip waarop de persoon aan wie een bestuur-

lijke boete is opgelegd wordt geacht in verzuim te zijn. Wanneer het verzuim is ingetreden, vangt de termijn aan waarover wettelijke rente moet worden betaald en ontstaat de mogelijkheid om degene aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd aan te manen, dan wel tot betaling te dwingen.

Het verzuim ontstaat wanneer de persoon aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd niet binnen de in het voorgestelde artikel 91 van de Meststoffenwet gestelde termijn of een in de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete vermelde termijn heeft betaald.

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 93 bepaalt dat de wettelijke rente verschuldigd is overeenkomstig de artikelen 119, eerste en tweede lid, en 120 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Dit betekent dat de wettelijke rente wordt berekend over de periode dat degene die de boete verschuldigd is in verzuim is, totdat de boete is voldaan. Voorts wordt steeds na afloop van het jaar het verschuldigde bedrag vermeerderd met de over dat jaar verschuldigde rente. De wettelijke rente is vastgesteld in het krachtens artikel 120 van Boek 6 vastgestelde Besluit wettelijke rente.

Artikel 94

Met de in het tweede lid genoemde invorderingsmaatregelen wordt de zogenoemde dwanginvordering bedoeld als neergelegd in het voorgestelde artikel 95 van de Meststoffenwet.

In beginsel is de aanmaning slechts een herinnering om te betalen. Wanneer voor de aanmaning overeenkomstig het derde en vierde lid kosten in rekening worden gebracht is er evenwel sprake van een beschikking. Omdat de bedragen voor de vergoeding in de wet genoemd zijn en bezwaar tegen de aanmaning niet meer gericht kan zijn op een inhoudelijke toetsing van het besluit tot oplegging van de bestuurlijke boete, is de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen de aanmaning echter niet zinvol. Derhalve wordt deze mogelijkheid uitgesloten door dit artikel op te nemen in de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht (artikel II).

Artikel 95

Ingeval niet tijdig betaald is bestaat naast de mogelijkheid om de schuldenaar aan te manen de mogelijkheid om middels een dwangbevel de verschuldigde boete in te vorderen. Zoals in het tweede lid is neergelegd levert een dwangbevel tevens een executoriale titel op. Deze executoriale titel is dus zonder tussenkomst van de burgerlijke rechter te verkrijgen. Vanwege de verwijzing naar het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zijn alle bepalingen die voor de tenuitvoerlegging van executoriale titels een rol spelen hier van toepassing. Hierbij moet met name gedacht worden aan de bepalingen omtrent vormvoorschriften, betekening, wijzen van tenuitvoerlegging, executiegeschil, procesrecht, kostenvergoeding, procesvertegenwoordiging en rechtsmiddelen. Overeenkomstig het derde lid geschiedt de uitvaardiging en de betekening van het dwangbevel op kosten van degene tegen wie het is uitgevaardigd en zijn deze kosten ook verschuldigd indien het dwangbevel als gevolg van betaling van verschuldigde bedragen niet of niet volledig is uitgevoerd. Gezien de kosten die uitvaardiging en betekening van een dwangbevel met zich brengen is het ook terecht dat degene die pas zo laat overgaat tot betaling de kosten van de procedure moet dragen. Evenals de reeds genoemde kosten kunnen ook de kosten van de aanmaning, de wettelijke rente en de kosten van het dwangbevel bij het dwangbevel in rekening worden gebracht (vierde lid). De tenuitvoerlegging vangt aan met het bevel tot betaling van de in het dwangbevel vermelde schuld binnen twee dagen overeenkomstig artikel 439 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Vanuit praktische overwegingen wordt dit bevel in de regel tegelijk gedaan met de betekening van het dwangbevel. Indien niet binnen twee dagen aan het bevel tot

betaling wordt voldaan, wordt de tenuitvoerlegging van het dwangbevel voortgezet. Alsdan gaat de gerechtsdeurwaarder bijvoorbeeld over tot het leggen van beslag. Voor de beslaglegging komen alle mogelijkheden die de schuldeiser op grond van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ten dienste staan in aanmerking.

Hoewel het dwangbevel moet worden beschouwd als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, is beroep tegen het dwangbevel nauwelijks opportuun, aangezien in de fase voorafgaand aan het dwangbevel reeds de mogelijkheid heeft bestaan om tegen het besluit tot oplegging van de bestuurlijke boete bezwaar aan te tekenen en vervolgens in beroep te gaan. Voorts wordt als gevolg van de verwijzing naar het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ingeval er een geschil bestaat over de tenuitvoerlegging van het dwangbevel dit geschil volgens de procedure van artikel 438 of 438a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering door de burgerlijke rechter behandeld. Aldus bestaan voldoende waarborgen voor de rechtsbescherming van degene tegen wie een dwangbevel is uitgevaardigd en wordt de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen, onderscheidenlijk in beroep te gaan, tegen een dwangbevel uitgezonderd door opname van dit artikel in de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht (artikel II). In het vijfde lid zijn de aan het dwangbevel te stellen vormvereisten opgenomen. Deze vormvereisten bestaan, naast de reeds in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen vereisten waaraan een beschikking – en dus ook een dwangbevel – moet voldoen, uit de vormvereisten uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering met betrekking tot executoriale titels en exploiten. Verwezen zij verder naar de toelichting bij het voorgestelde artikel 97 van de Meststoffenwet.

Artikel 96

Met dit artikel wordt voorkomen dat degene die de minister voornemens is aan te manen of middels een dwangbevel tot betaling te dwingen voorafgaand aan de aanmaning of de uitvaardiging van het dwangbevel zou moeten worden gehoord. Een dergelijke hoorplicht is niet verenigbaar met de aard en de wijze van totstandkoming van een aanmaning, onderscheidenlijk dwangbevel, zoals uiteengezet in de toelichting bij het voorgestelde artikel 94 respectievelijk artikel 95 van de Meststoffenwet.

Artikel 97

Het eerste lid bepaalt dat een dwangbevel niet als andere beschikkingen overeenkomstig de artikelen 3:41 e.v. van de Algemene wet bestuursrecht wordt bekendgemaakt maar dat deze evenals andere executoriale titels door middel van betekening van een exploit conform het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bekend wordt gemaakt. Het tweede lid schrijft voor dat in ieder geval de rechtbank waarbij tegen het dwangbevel en de tenuitvoerlegging ervan overeenkomstig de artikelen 438 en 438a kan worden opgekomen in het exploit moet worden vermeld. Het opkomen tegen een dwangbevel heeft in de regel slechts toegevoegde waarde ingeval er in het dwangbevel zelf evidente fouten staan. Omdat de bestuurlijke boete waaruit de betalingsverplichting is ontstaan, wordt opgelegd bij beschikking en hiertegen bezwaar en beroep heeft openstaan zal de burgerlijke rechter de beschikking tot oplegging van een bestuurlijke boete niet inhoudelijk beoordelen, een dergelijke beoordeling wordt immers in de eerste plaats door de bestuursrechter uitgevoerd.

Onderdeel W

Een aantal bepalingen uit hoofdstuk VIII is overgeheveld naar het nieuwe hoofdstuk VII, titel 1 (artikel I, onderdeel V).

De bepaling over de wijziging in de Wet op de economische delicten in

verband met het vervallen van de Meststoffenwet 1947 in het huidige artikel 71, eerste lid, van de Meststoffenwet en het huidige artikel 74 inzake het intrekken van de Meststoffenwet 1947 kunnen vervallen. Het streven is erop gericht om de overheveling van de regels van de Meststoffenwet 1947 naar een algemene maatregel van bestuur op grond van onder meer artikel 3 van de Meststoffenwet voor 1 januari 2006 plaats te laten hebben. Het koninklijk besluit voorzien in artikel 71, eerste lid, en het op het huidige artikel 76, eerste lid, van de Meststoffenwet gebaseerde koninklijk besluit strekkende tot inwerkingtreding van artikel 74 zal dan van kracht zijn geworden. De artikelen 71, eerste lid, en 74 verliezen vervolgens hun betekenis en worden derhalve geschrapt.

Geconstateerd is voorts dat het huidige artikel 71, tweede lid, van de Meststoffenwet, dat voorziet in de aanduiding van de strafbare feiten overbodig is: daarin voorziet artikel 1a van de Wet op de economische delicten immers reeds.

Gelet op de verschillende wijzigingen, is ervoor gekozen om hoofdstuk VIII opnieuw vast te stellen. Het huidige artikel 75 van de Meststoffenwet is vernummerd tot artikel 98 en aan dit artikel is een derde lid toegevoegd. Omdat bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, delen van de Meststoffenwet kunnen worden ingetrokken, en derhalve bij gedelegeerde regelgeving wijzigingen in een wet in formele zin worden doorgevoerd, is de zogenoemde nahangprocedure, na vaststelling van deze algemene maatregel van bestuur aangewezen. De oorspronkelijk in artikel 65 geregelde «nahangprocedure» wordt om die reden overgeheveld naar het aan artikel 98 toe te voegen derde lid (zie ook artikel I, onderdeel R).

Onderdeel X

In verband met het vervallen van hoofdstuk IV van de Meststoffenwet kunnen de daarmee samenhangende bijlagen vervallen. Bijlage E, dat samenhangt met het stelsel van mestafzetovereenkomsten, wordt ingetrokken bij de op artikel 75 gebaseerde algemene maatregel van bestuur, genoemd in paragraaf 1 van de memorie van toelichting. Bijlage A is nog relevant voor de stelsels van mestproductierechten en van pluimveerechten. De bijlage zal worden gewijzigd bij het in paragraaf 1 van de memorie genoemde afzonderlijke wetsvoorstel, dat ertoe strekt deze stelsels te vereenvoudigen.

Artikel II

Met de onderhavige wijziging worden de aanmaning tot betaling van de bestuurlijke boete en het uitvaardigen van het dwangbevel strekkende tot invordering van de verschuldigde boete opgenomen in de lijst van besluiten waartegen geen bezwaar en beroep open staat. Verwezen zij naar de toelichting bij de voorgestelde artikelen 94 en 95 van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel V).

Artikel III

Door de wijziging van de bijlage bij de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie wordt geregeld dat hoger beroep ingeval van boetebesluiten op grond van het voorgestelde artikel 73, eerste lid, van de Meststoffenwet wordt ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, en niet bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het College was al bevoegd om in eerste en hoogste instantie beroepen tegen andere besluiten op grond van de Meststoffenwet te behandelen. Verwezen zij naar de toelichting bij artikel I, onderdeel P, en naar paragraaf 5 van de memorie van toelichting.

Artikelen IV en X

Zoals in subparagraaf 10.2, onder b, van de memorie van toelichting is uiteengezet, heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit toegezegd bij wijze van pilot een beperkt aantal mestverwerkings-initiatieven te faciliteren. Ten behoeve van de pilots zullen deelnemende veehouderijbedrijven die al hun dierlijke mest verwerken en tegelijk willen uitbreiden een gedeeltelijke ontheffing kunnen krijgen van het verbod om meer dierlijke meststoffen te produceren dan het op het bedrijf rustende productierecht: zij zullen als gevolg daarvan slechts 50% van de voor uitbreiding benodigde productierechten behoeven te verwerven. De precieze voorwaarden die aan de pilots zullen worden gesteld, moeten nog worden uitgewerkt. Als voorwaarde geldt in ieder geval dat op structurele wijze is verzekerd dat de verwerkte producten buiten de Nederlandse landbouw worden afgezet en dus niet drukken op de plaatsingsruimte voor dierlijke meststoffen in Nederland. Alleen dan is immers sprake van ontlasting van de binnenlandse mestmarkt en vermindering van de handhavingsdruk op de gebruiksnormen. Verder geldt als belangrijke randvoorwaarde die bepalend is voor de omvang van de pilots, dat de ontheffingen niet mogen leiden tot uitbreiding van de dierlijke mestproductie in termen van fosfaat en stikstof ten opzichte van de situatie in 2002. De Europese Commissie heeft dit laatste immers als eis gesteld voor verlening van een derogatie van de gebruiksnorm, genoemd in bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn. Voorts zullen voorwaarden worden gesteld om misbruik te voorkomen, zoals de voorwaarde dat geen vervreemding van productierechten voorafgaand aan de ontheffingsaanvraag heeft plaatsgevonden.

De verlening van de ontheffing ten behoeve van de pilots en het stellen van voorwaarden in dat kader zal, als de in paragraaf 1 van de memorie van toelichting aangekondigde integrale, vereenvoudigde regeling van de productierechten – dus ook van de varkensrechten – in de Meststoffenwet een feit is, kunnen geschieden op grond van de bestaande wettelijke basis voor de verlening van ontheffingen: thans artikel 59 van de Meststoffenwet. Ingevolge het wetsvoorstel inzake de vereenvoudiging van de productierechten, zal de regeling van de varkensrechten immers worden overgeheveld van de Wet herstructurering varkenshouderij naar de Meststoffenwet, waarna de Wet herstructurering varkenshouderij wordt ingetrokken. De pluimveerechten zijn thans al in de Meststoffenwet geregeld.

De kans is reëel dat het onderhavige wetsvoorstel eerder tot wet kan worden verheven en in werking kan treden dan het wetsvoorstel inzake de vereenvoudiging van de productierechten, dat voor advies bij de Raad van State ligt. Voor het geval het laatste wetsvoorstel vertraging oploopt en niet – zoals beoogd – per 1 januari 2006 in werking kan treden, wordt overeenkomstig artikel IV, onderdeel A, een ontheffingsmogelijkheid opgenomen in de Wet herstructurering varkenshouderij, voor de periode dat deze nog niet is ingetrokken. Daartoe wordt een nieuw artikel 33a in die wet ingevoegd. Voor zover de voorziening een generiek karakter krijgt en geen voorafgaande individuele toetsing per bedrijf vereist, zal gebruik kunnen worden gemaakt van de in artikel 33a eveneens voorziene mogelijkheid van een generieke vrijstellingsregeling. Met de wijziging wordt verzekerd dat met de betrokken pilots niet hoeft te worden gewacht tot het van kracht worden van de stelselherziening van de productierechten. In afwachting van de definitieve vormgeving van de toekomstige regeling van de productierechten bij het in paragraaf 1 van de memorie van toelichting aangekondigde wetsvoorstel, worden de huidige expiratedata voor de stelsels van varkensrechten (artikel IV, onderdeel B), van pluimveerechten (artikel I, onderdeel W) en van mestproductierechten (artikel I, onderdeel W, en X) geschrapt. In het kader van dat wetsvoorstel

zal een eigenstandige afweging ten aanzien van een nieuwe expiratie-datum plaatsvinden.

Artikel V

De strafbaarstelling van de verschillende bepalingen in de Wet op de economische delicten is toegelicht in paragraaf 5 van de memorie van toelichting, waarnaar zij verwezen.

Artikelen VI, VII, VIII en IX

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om een aantal wijzigingswetten die zelfstandige, in de tijd uitgewerkte overgangsbepalingen bevatten te schrappen. Vanwege deze overgangsbepalingen blijven de wetten vaak in de databanken voor wetgeving opgenomen, hoewel zij geen betekenis meer hebben. Dat maakt het voor de burger moeilijker en tijdrovender om de op een bepaald vlak geldende wetgeving te vinden en te doorgronden.

Het schrappen van de wijzigingswetten heeft geen materiële gevolgen. De wijzigingen waarin de wetten voorzien zijn op het tijdstip van hun inwerkingtreding onherroepelijk onderdeel geworden van de te wijzigen wet, waarmee op dat punt de wijzigingswet zijn betekenis heeft verloren. Het overgangsrecht heeft zijn werking al gehad bij in het verleden genomen besluiten. De toegankelijkheid van de databanken voor de burger wordt zo vergroot.

Ingevolge artikel IX komt ook artikel I, onderdeel K, van de wet van 21 april 2004 (Stb. 245) te vervallen. Deze bepaling strekte tot wijziging van artikel 63 van de Meststoffenwet, dat de voorpublicatie van een aantal algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen met het oog op inspraak regelt, onder toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 63 was evenwel even daarvoor al gewijzigd bij wet van 10 december 2003 tot wijziging van onder meer de Meststoffenwet (Stb. 542). Artikel I, onderdeel K, sloot daarop niet aan en kon dus geen toepassing vinden. Het onderdeel is dan ook niet in werking getreden en komt met de betrokken wijzigingswet te vervallen. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt artikel 63 in zijn geheel opnieuw geformuleerd. Verwezen zij naar de toelichting bij artikel I, onderdeel Q.

Artikel XI

De overgangsrechtelijke bepaling van artikel XI is toegelicht in subparagraaf 3.7 van de memorie van toelichting.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

Bijlage bij de memorie van toelichting

Richtlijn 91/676/EEG	Omzetting in nationale regelgeving
Artikel 5, vierde lid, onderdeel a:	
Bijlage III, onderdeel 1, punt 1	Artikelen 4 en 4a Besluit gebruik meststoffen (BGM) en artikel 29 Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen (BOOM)
Bijlage III, onderdeel 1, punt 2	Besluit minimumopslagcapaciteit dierlijke meststoffen Meststoffenwet
Bijlage III, onderdeel 1, punt 3, sub a	Artikel 5d, tweede lid, Meststoffenwet, de artikelen 6a tot en met 6d BGM en de artikelen 28, 28b en 34a tot en met 34c BOOM
Bijlage III, onderdeel 1, punt 3, sub b	Artikelen 3, eerste lid, 3a en 3b BGM en de artikelen 28b en 28c BOOM
Bijlage III, onderdeel 1, punt 3, sub c	Artikelen 5a, 5b, 5c en 5d Meststoffenwet en artikel 2, tweede lid, BGM
Bijlage III, onderdeel 2	Artikelen 5a, 5b en 5c Meststoffenwet
Artikel 5, vierde lid, onderdeel b	
Bijlage II, onderdeel A, punt 1	Artikelen 4 en 4a BGM en de artikelen 28c en 29 BOOM
Bijlage II, onderdeel A, punt 2	Artikelen 6a tot en met 6d van het BGM en de artikelen 34a tot en met 34c BOOM
Bijlage II, onderdeel A, punt 3	Artikelen 3, eerste lid, en 3a BGM en de artikelen 28 en 28b BOOM
Bijlage II, onderdeel A, punt 4	Artikelen 13, 14 en 16 Lozingenbesluit open teelt en veehouderij
Bijlage II, onderdeel A, punt 5	Besluit minimum opslagcapaciteit dierlijke meststoffen Meststoffenwet, artikel 2, eerste lid, Besluit mestbassins milieubeheer, artikel 2, eerste lid, Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer en artikel 2 in samenhang met Bijlage I, Hoofdstuk II, paragrafen 1 en 2 Besluit akkerbouwbedrijven Wet milieubeheer.
Bijlage II, onderdeel A, punt 6	Artikelen 5a, 5b, 5c en 5d Meststoffenwet en artikel 5, eerste lid en artikel 6 BGM
Artikel 5, vijfde lid.	<ul style="list-style-type: none">– Artikel 5d, vierde lid, Meststoffenwet.– Hoofdstuk V Meststoffenwet, Wet verplaatsing mestproductie en Wet herstructurering varkenshouderij.