

Kenmerk	W15.14.0256/IV
Datum advies	4 september 2014
Vindplaats	Staatscourant 2014, nr. 37509

Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet ter uitvoering van het vijfde Actieprogramma Nitraatrichtlijn en in verband met herwonnen fosfaten en storsrijke mest, met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 2014, no.2014001421, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet ter uitvoering van het vijfde Actieprogramma Nitraatrichtlijn en in verband met herwonnen fosfaten en storsrijke mest, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet onder meer in een verlaging van de fosfaatgebruiksnormen voor meststoffen en in een regeling voor het gebruik van herwonnen fosfaten als meststof. Ook bepaalt het ontwerpbesluit dat de leverancier en de afnemer van dierlijke meststoffen en zuiveringsslib, compost en overige organische meststoffen mede verantwoordelijk worden voor de juistheid van vervoersbewijzen voor deze stoffen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt opmerkingen over de uitbreiding van de verantwoordelijkheid voor vervoersbewijzen, de status van struviet uit industrieel proceswater en de fosfaatgebruiksnormen voor het jaar 2014.

Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Verantwoordelijkheid voor vervoersbewijzen

Het geldende Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet legt de leverancier, de vervoerder en de afnemer van een vracht dierlijke meststoffen de verplichting op om gezamenlijk een vervoersbewijs op te maken ter zake van het vervoer van die vracht. *(zie noot 1)* Een zelfde verplichting rust op de leverancier, vervoerder en afnemer bij het vervoer van zuiveringsslib, compost en bij ministeriële regeling aangewezen overige organische meststoffen. *(zie noot 2)*

De vervoerder moet er in alle gevallen voor zorgen dat het vervoersbewijs overeenkomstig de toepasselijke regels volledig en naar waarheid wordt ingevuld en door de leverancier, de vervoerder zelf, en de afnemer wordt ondertekend. *(zie noot 3)*

In de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt erop gewezen dat het vervoersbewijs in het stelsel van verplichte mestverwerking kan gelden als een mestverwerkingsovereenkomst in de zin van de Meststoffenwet. *(zie noot 4)* Volgens de toelichting is het daarom wenselijk dat ook de leverancier - op wie de mestverwerkingsplicht rust - en de afnemer, ieder voor zijn deel, verantwoordelijk worden gehouden voor het volledig en naar waarheid invullen en

ondertekenen van het vervoersbewijs. Het ontwerpbesluit voorziet daarin. (zie noot 5) De Afdeling merkt hierover het volgende op. De toelichting motiveert de voorgestelde medeverantwoordelijkheid uitsluitend met de stelling dat de omstandigheid dat een vervoersbewijs als een mestverwerkingsovereenkomst kan gelden, deze medeverantwoordelijkheid wenselijk maakt. De Afdeling ziet in de genoemde omstandigheid geen rechtvaardiging om te voorzien in een publiekrechtelijk geregelde medeverantwoordelijkheid voor de leverancier en de afnemer. Daarbij is enerzijds van belang dat de leverancier en de afnemer al onder het geldende recht gehouden zijn hun delen van het vervoersbewijs te ondertekenen. Anderzijds blijft de vervoerder ook in de voorgestelde bepalingen verantwoordelijk voor het volledig en naar waarheid invullen en ondertekenen van het vervoersbewijs in zijn geheel.

De toelichting maakt niet duidelijk welk probleem met de introductie van deze medeverantwoordelijkheid wordt opgelost en waarom zij ook van toepassing wordt op gevallen waarin een vervoersbewijs niet mede geldt als mestverwerkingsovereenkomst. Evenmin is toegelicht welke meerwaarde de voorgestelde medeverantwoordelijkheid heeft uit een oogpunt van handhaving. Op grond van het geldende Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet is duidelijk wie publiekrechtelijk verantwoordelijk is voor het volledig en naar waarheid invullen en de ondertekening van het vervoersbewijs, te weten de vervoerder. Het komt de Afdeling voor dat de medeverantwoordelijkheid een complicerend effect kan hebben op de handhavingspraktijk. Handhavende diensten zullen voortaan moeten afwegen en motiveren welke partij zij aanspreken op de volledigheid en waarheidsgetrouwheid van het vervoersbewijs. Aannemelijk is dat afnemers en leveranciers in voorkomend geval ook een beroep zullen doen op die afwegingsruimte en om een motivering zullen vragen.

De Afdeling adviseert, indien de noodzaak van de uitbreiding van de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor het volledig en naar waarheid invullen van vervoersbewijzen niet alsnog dragend gemotiveerd kan worden, de voorgestelde artikelen 53, tweede lid, en 55, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet te schrappen.

2. Struviet uit industrieel afvalwater

Het ontwerpbesluit beoogt de mogelijkheden te vergroten van het hergebruik van fosfaten die uit afval- en reststoffen worden herwonnen. Daartoe wordt onder meer een begripsbepaling voor "herwonnen fosfaten" in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet opgenomen. (zie noot 6) Op grond van deze bepaling valt onder andere struviet onder het begrip "herwonnen fosfaten". Struviet wordt in het ontwerpbesluit omschreven als hoofdzakelijk bestaand uit magnesiumammoniumfosfaat, dat is vrijgekomen bij de zuivering van huishoudelijk, stedelijk of industrieel afvalwater dan wel ander afvalwater door precipitatie met opgelost magnesium, ammonium of kalium.

Blijkens de toelichting is in het kader van de openbare voorbereidingsprocedure van het ontwerpbesluit een zienswijze ingediend, waarin is gesteld dat de begripsomschrijving van "struviet" te beperkt is, omdat deze stof ook kan worden gewonnen uit industrieel proceswater. In de toelichting wordt beaamd dat struviet kan worden gewonnen uit proceswater. Volgens de toelichting komt de voorgestelde wijziging tegemoet aan de zienswijze.

Gelet op de begripsomschrijving van "struviet" is het de Afdeling niet duidelijk of struviet dat uit industrieel proceswater gewonnen wordt, inderdaad een herwonnen fosfaat in de zin van het ontwerpbesluit is. Dat lijkt slechts dan het geval te zijn wanneer industrieel proceswater als industrieel afvalwater moet worden aangemerkt. Voor zover wordt beoogd uit industrieel

proceswater gewonnen struviet als een herwonnen fosfaat in de zin van het ontwerpbesluit aan te merken, zou dit in het ontwerpbesluit en de toelichting verduidelijkt moeten worden. De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorgestelde artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 1, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet aan te passen.

3. Fosfaatgebruiksnormen voor het jaar 2014

Ter uitvoering van het vijfde Actieprogramma Nitraatrichtlijn voorziet het ontwerpbesluit in een verlaging van de geldende fosfaatgebruiksnormen voor meststoffen. (*zie noot 7*) Het ontwerpbesluit geeft fosfaatgebruiksnormen voor enerzijds het jaar 2014 en de jaren vanaf 1 januari 2015 anderzijds.

De beoogde datum van inwerkingtreding van het ontwerpbesluit is 1 januari 2015. Gelet hierop is onduidelijk waarom het nodig is fosfaatgebruiksnormen voor het jaar 2014 in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet op te nemen. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

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

De vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 12 december 2014

1. Verantwoordelijkheid voor vervoersbewijzen

De Raad van State adviseert om de medeverantwoordelijkheid van de leverancier en de afnemer voor het naar waarheid invullen van het vervoersbewijs dierlijke meststoffen nader te onderbouwen dan wel te heroverwegen. In de toelichting is uitgebreider onderbouwd waarom de medeverantwoordelijkheid van de leverancier en de afnemer naar de vervoerder noodzakelijk wordt geacht en voorts is uiteengezet waarom deze medeverantwoordelijkheid niet louter ziet op het geval waarin het vervoersbewijs tevens geldt als mestverwerkingsovereenkomst in de zin van de Meststoffenwet.

2. Struviet uit industrieel afvalwater

Over struviet, een stof die valt onder de "herwonnen fosfaten", merkt de Raad van State op dat niet duidelijk is of struviet ook gewonnen kan worden uit industrieel proceswater. De omschrijving van struviet is aangepast, zodat duidelijk wordt dat ook struviet uit industrieel proceswater onder het begrip "herwonnen fosfaten" valt.

3. Fosfaatgebruiksnormen voor het jaar 2014

De opmerking van de Raad van State over de fosfaatgebruiksnormen voor het jaar 2014 heeft geleid tot het verwijderen van de norm voor dat jaar uit het besluit. De toelichting is eveneens aangepast.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele redactionele aanpassingen door te voeren in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet ter uitvoering van het wetsvoorstel tot wijziging van de Meststoffenwet ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij (Kamerstukken II 2013/14, 33 979).

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

- (1) Artikel 53, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet.
 - (2) Artikel 55, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet.
 - (3) Geldend artikel 53, tweede lid, en artikel 55, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet.
 - (4) Nota van toelichting, § 4. Normadressaat opmaken VDM en VZC.
 - (5) Voorgestelde artikelen 53, tweede lid, en 55, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet.
 - (6) Artikel I, onderdeel A (nieuw onderdeel aa in artikel 1, eerste lid, Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet).
 - (7) Zie § 3 van de toelichting, Verlaging fosfaatgebruiksnormen.
-

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(pdf, 152 kB\)](#)