W15.12.0106/IV

Wijziging van de Meststoffenwet (invoering stelsel verantwoorde mestafzet)

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:
Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is het stelsel van productiebegrenzing van dierlijke meststoffen te wijzigen met het oog op het verminderen van de milieudruk van mest op landbouwgrond en het bieden van ruimte voor innovatieve ontwikkeling van de veesector, en dat de Meststoffenwet daartoe dient te worden aangepast;
Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I
De Meststoffenwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel c komt te luiden:

c. dierlijke meststoffen: uitwerpselen van voor gebruiks- of winstdoeleinden gehouden dieren, daaronder begrepen de geheel of gedeeltelijk verteerde maag- of darminhoud van deze dieren en mengsels van strooisel met de uitwerpselen, alsook producten daarvan, tenzij deze producten zijn aangemerkt als EG-meststof als bedoeld in Verordening (EG) nr. 2003/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 inzake meststoffen (PbEU 2003, L 304);

2. Onderdeel f komt te luiden:

f. Onze Minister: Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie;

3. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel bb door een puntkomma, worden zeven onderdelen toegevoegd, luidende:

cc. dierlijke meststoffen verwerken:
1º. op dusdanige wijze behandelen van dierlijke meststoffen dat het eindproduct niet langer is aan te merken als dierlijke meststoffen, of
2º. exporteren van dierlijke meststoffen;
dd. mestverwerkingsovereenkomst: overeenkomst tussen een landbouwer die dierlijke meststoffen produceert en een verwerker ter uitvoering van de verplichting, bedoeld in artikel 33e, tweede lid;
ee. mestplaatsingsovereenkomst: overeenkomst tussen een landbouwer die dierlijke meststoffen produceert en een landbouwer of een verwerker inzake de plaatsing van dierlijke meststoffen, niet zijnde een mestverwerkingsovereenkomst;
ff. produceren van dierlijke meststoffen: produceren van dierlijke meststoffen door het op een bedrijf houden of anderszins aanwezig hebben van dieren;

gg. landbouwer: natuurlijke persoon of rechtspersoon die, of samenwerkingsverband van natuurlijke personen of rechtspersonen dat enige vorm van landbouw uitoefent op een bedrijf;
hh. ondernemer: natuurlijke persoon of rechtspersoon die, of samenwerkingsverband van natuurlijke personen of rechtspersonen dat een onderneming voert;
ii. verwerker: ondernemer, niet zijnde een bedrijf, die dierlijke meststoffen verwerkt.

B

Het opschrift van hoofdstuk V komt te luiden:
Hoofdstuk V. Regels inzake productie van dierlijke meststoffen

C

Aan hoofdstuk V wordt een titel toegevoegd, luidende:

Titel 6. Productie-evenwicht en mestverwerking
Paragraaf 1. Afzetgarantie en maximale fosfaatproductie

Artikel 33a

1. Het is verboden op een bedrijf dierlijke meststoffen te produceren.
2. Het eerste lid geldt niet indien de in een kalenderjaar op een bedrijf geproduceerde dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, de mestplaatsingsruimte van dat bedrijf in het desbetreffende kalenderjaar niet overschrijdt.

Artikel 33b

1. De mestplaatsingsruimte, bedoeld in artikel 33a, wordt bepaald door achtereenvolgens:
   a. bij elkaar op te tellen:
      1º. de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die krachtens artikel 8 mag worden aangebracht op de in het desbetreffende kalenderjaar tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond;
      2º. de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die ingevolge de krachtens de artikelen 7 en 15 van de Wet bodembescherming geldende voorschriften mag worden aangebracht op het natuurterrein, dat in het desbetreffende kalenderjaar op een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen datum bij het bedrijf in gebruik is;
      3º. de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die in het desbetreffende kalenderjaar op grond van mestverwerkingsovereenkomsten aan een verwerker kan worden geleverd;
      4º. de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die in het desbetreffende kalenderjaar op

grond van mestplaatsingsovereenkomsten naar een ander bedrijf kan worden afgevoerd of aan een verwerker kan worden geleverd;

b. de overeenkomstig onderdeel a berekende hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat te verminderen met de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die in het desbetreffende kalenderjaar op grond van mestplaatsingsovereenkomsten op het bedrijf kunnen worden aangevoerd.

2. Indien in de periode van 1 januari tot en met 15 mei van een kalenderjaar dierlijke meststoffen van een bedrijf rechtstreeks zijn afgevoerd naar of aangevoerd van een ander bedrijf, geldt als mestplaatsingsovereenkomst het bij die afvoer respectievelijk aanvoer behorende volledig ingevuld krachtens artikel 34, onderdeel b, vastgesteld bewijsmiddel voor zover dat conform de daartoe krachtens artikel 34, onderdeel b, geldende voorschriften tijdig bij Onze Minister is ingediend.
3. Het tweede lid is niet van toepassing indien de afvoer respectievelijk aanvoer op basis van een mestplaatsingsovereenkomst of mestverwerkingsovereenkomst heeft plaatsgevonden of indien de dierlijke meststoffen niet worden afgevoerd of aangevoerd met het oog op de realisatie van mestplaatsingsruimte.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat, indien een bedrijf in een kalenderjaar beschikt over landbouwgrond die is gelegen in Duitsland of België op een bij ministeriële regeling vast te stellen afstand van de Nederlandse grens, een hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, kan worden meegeteld voor de mestplaatsingsruimte van dat bedrijf in het desbetreffende jaar. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen hieraan nadere voorwaarden worden gesteld.

Artikel 33c

1. Voor de toepassing van artikel 33b, eerste lid, onderdeel a, onder 3º, voldoet een mestverwerkingsovereenkomst indien:
   a. de overeenkomst is gesloten, schriftelijk vastgelegd en opgenomen in de administratie van het bedrijf, voor 1 januari van het kalenderjaar waarop de overeenkomst ziet;
   b. in de overeenkomst ten minste zijn opgenomen het kalenderjaar waarop de overeenkomst ziet en de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die de

wederpartij in het desbetreffende kalenderjaar zal afnemen en verwerken;

c. de gegevens uit deze overeenkomst van de bij regeling van Onze Minister vastgestelde categorieën voor 1 januari van het kalenderjaar waarop de overeenkomst ziet, langs elektronische weg door Onze Minister zijn ontvangen van beide partijen bij de overeenkomst;
d. de overeenkomst en de melding voldoen aan de bij regeling van Onze Minister gestelde regels.

2. Voor de toepassing van artikel 33b, eerste lid, onderdeel a, onder 4º, en onderdeel b, voldoet een mestplaatsingsovereenkomst indien:
   a. de overeenkomst is gesloten, schriftelijk vastgelegd en opgenomen in de administratie van het bedrijf, voor 16 mei van het kalenderjaar waarop de overeenkomst ziet;
   b. in de overeenkomst ten minste zijn opgenomen het kalenderjaar waarop de overeenkomst ziet en de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die de wederpartij in het desbetreffende kalenderjaar zal afnemen;
   c. de gegevens uit deze overeenkomst van de bij regeling van Onze Minister vastgestelde categorieën voor 16 mei van het kalenderjaar waarop de overeenkomst ziet, langs elektronische weg door Onze Minister zijn ontvangen van beide partijen bij de overeenkomst;
   d. de overeenkomst en de melding voldoen aan de bij regeling van Onze Minister gestelde regels.

Artikel 33d

1. Onze Minister kan ten aanzien van een bedrijf waarvan de productie de mestplaatsingsruimte in een kalenderjaar heeft overschreden, bepalen dat de op enig moment gehouden aantallen dieren van de verschillende diercategorieën in de daaropvolgende jaren de door hem vastgestelde aantallen niet mogen overschrijden.
2. Het is verboden op enig moment grotere aantallen dieren te houden dan de door Onze Minister op basis van het eerste lid vastgestelde aantallen.
3. De bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, kan ten aanzien van een bedrijf voor een periode van ten hoogste drie jaren worden uitgeoefend. Deze periode kan telkens worden verlengd tot drie jaar te rekenen vanaf het tijdstip waarop een overtreding van het verbod, bedoeld in het tweede lid, wordt vastgesteld.

Paragraaf 2. Verwerkingsplicht

Artikel 33e

1. Een landbouwer die dierlijke meststoffen produceert, levert van het eigen bedrijf in een kalenderjaar aan een verwerker een krachtens artikel 33h vast te stellen percentage van de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die wordt bepaald door achtereenvolgens:
   a. op te tellen de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, waarvoor met het oog op de afvoer van dierlijke meststoffen van het desbetreffende bedrijf in het voorgaande kalenderjaar mestverwerkingsovereenkomsten en mestplaatsingsovereenkomsten als bedoeld in artikel 33b, eerste lid, onderdeel a, onder 3º en 4º, zijn gesloten, waarbij artikel 33b, tweede lid, van overeenkomstige toepassing is;
   b. de overeenkomstig onderdeel a berekende hoeveelheid fosfaat te verminderen met de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, waarvoor met het oog op de aanvoer van dierlijke meststoffen op het desbetreffende bedrijf in het voorgaande kalenderjaar mestplaatsingsovereenkomsten als bedoeld in artikel 33b, eerste lid, onderdeel b, zijn gesloten.
2. De landbouwer die dierlijke meststoffen produceert, sluit mestverwerkingsovereenkomsten met het oog op de naleving van het eerste lid, voor 1 januari van het kalenderjaar waarop de overeenkomst ziet.
3. Bij regeling van Onze Minister kan worden bepaald dat in afwijking van het eerste en tweede lid geen dierlijke meststoffen behoeven te worden geleverd aan een verwerker en geen mestverwerkingsovereenkomsten behoeven te worden gesloten, indien de hoeveelheid dierlijke meststoffen die in een kalenderjaar van een bedrijf aan een verwerker zou moeten worden geleverd, kleiner is dan een bij die regeling vast te stellen hoeveelheid. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt naar diercategorie.

Artikel 33f

1. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de artikelen 33e, eerste en tweede lid, en 33g, eerste lid, onderdelen b en c, in een kalenderjaar niet van toepassing zijn op een landbouwer voor de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, waarvoor hij met het oog op de overgang van de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 33e, eerste lid, en 33g,

eerste lid, onderdeel b, overeenkomsten, die voldoen aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde voorwaarden, heeft gesloten met andere landbouwers.

2. Bij algemene maatregel van bestuur kan de wederpartij bij een overeenkomst als bedoeld in het eerste lid, worden verplicht in het desbetreffende kalenderjaar een hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, aan een verwerker te leveren waartoe hij zich bij die overeenkomst heeft verplicht.
3. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat het de wederpartij bij een overeenkomst als bedoeld in het eerste lid, verboden is in een kalenderjaar voor een grotere hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, overeenkomsten als bedoeld in het eerste lid te sluiten, dan de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, waarvoor hij op 16 mei van het desbetreffende kalenderjaar mestplaatsingsovereenkomsten die voldoen aan artikel 33c, eerste lid, heeft gesloten met een verwerker.

Artikel 33g

1. Voor een landbouwer die in een kalenderjaar op zijn bedrijf dierlijke meststoffen produceert, op welk bedrijf in het voorgaande kalenderjaar geen dierlijke meststoffen zijn geproduceerd, geldt:
   a. de verhouding tussen:
      1°. het verschil in de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, waarvoor een bedrijf mestplaatsingsovereenkomsten als bedoeld in artikel 33b, eerste lid, onderdeel a, onder 4°, sluit en de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, waarvoor een bedrijf mestplaatsingsovereenkomsten als bedoeld in artikel 33b, eerste lid, onderdeel b, sluit, waarbij artikel 33b, tweede lid, van overeenkomstige toepassing is, en
      2°. de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, waarvoor een bedrijf mestverwerkingsovereenkomsten als bedoeld in artikel 33b, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, sluit;

      is gelijk aan de verhouding tussen:
      3°. 100 minus het percentage dat Onze Minister ingevolge artikel 33h voor het desbetreffende kalenderjaar vaststelt, en
      4°. het percentage dat Onze Minister ingevolge artikel 33h voor het desbetreffende kalenderjaar vaststelt;
   b. de landbouwer levert van zijn bedrijf in het desbetreffende kalenderjaar aan een verwerker de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, waarvoor hij ingevolge onderdeel a mestverwerkingsovereenkomsten moet sluiten;

c. de landbouwer sluit mestverwerkingsovereenkomsten met het oog op de naleving van onderdeel b voor 16 mei van het kalenderjaar waarop de overeenkomst ziet.

2. Bij regeling van Onze Minister kan worden bepaald dat in afwijking van het eerste lid geen dierlijke meststoffen behoeven te worden geleverd aan een verwerker en geen mestverwerkingsovereenkomsten behoeven te worden gesloten indien de hoeveelheid dierlijke meststoffen die in een kalenderjaar van een bedrijf aan een verwerker zou moeten worden geleverd, kleiner is dan een bij die regeling vast te stellen hoeveelheid.
3. Voor een bedrijf als bedoeld in het eerste lid, wordt in het kalenderjaar, waarvoor de verplichting van het eerste lid geldt voor de toepassing van artikel 33c, eerste lid, onderdelen a en c, voor "voor 1 januari" telkens gelezen: voor 16 mei.

Artikel 33h

1. Bij regeling van Onze Minister wordt een verwerkingspercentage bepaald, dat voor verschillende diercategorieën, mestsoorten en gebieden verschillend kan worden vastgesteld.
2. Bij regeling van Onze Minister kan worden bepaald dat voor bedrijven waarop ingevolge het eerste lid meerdere verwerkingspercentages van toepassing zijn, één van de verwerkingspercentages geldt.

Paragraaf 3. Aanvoerruimte en verwerkingscapaciteit

Artikel 33i

1. Het is verboden in een kalenderjaar voor een grotere hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, mestplaatsingsovereenkomsten te sluiten op grond waarvan dierlijke meststoffen op het bedrijf kunnen worden aangevoerd, dan de mestaanvoerruimte van dat bedrijf in het desbetreffende kalenderjaar.
2. Indien in de periode van 1 januari tot en met 15 mei van een kalenderjaar dierlijke meststoffen naar het in het eerste lid bedoelde bedrijf worden aangevoerd van een ander bedrijf, geldt als mestplaatsingsovereenkomst het bij die aanvoer behorende krachtens artikel 34, onderdeel b, vastgestelde bewijsmiddel, tenzij de aanvoer ter uitvoering van een mestplaatsingsovereenkomst heeft plaatsgevonden of de dierlijke meststoffen niet worden aangevoerd met het oog op de realisatie van mestplaatsingsruimte.

3. De mestaanvoerruimte, bedoeld in het eerste lid, wordt bepaald door bij elkaar op te tellen de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die het bedrijf krachtens artikel 8 mag aanbrengen op de in het desbetreffende kalenderjaar tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond en de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die het bedrijf ingevolge de krachtens de artikelen 7 en 15 van de Wet bodembescherming geldende voorschriften mag worden aangebracht op het natuurterrein, dat in het desbetreffende kalenderjaar op een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen datum bij het bedrijf in gebruik is.

Artikel 33j
Het is een verwerker verboden zich bij mestverwerkingsovereenkomst of mestplaatsingsovereenkomst te verplichten in een kalenderjaar meer dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, aan te voeren, dan de door Onze Minister vast te stellen verwerkingscapaciteit van de verwerker in dat kalenderjaar.

Artikel 33k

1. Een verwerker dient met het oog op de vaststelling door Onze Minister van de verwerkingscapaciteit in een kalenderjaar uiterlijk op 1 juli van het voorgaande kalenderjaar een aanvraag tot vaststelling van de verwerkingscapaciteit in bij Onze Minister, tenzij Onze Minister de verwerkingscapaciteit voor meerdere kalenderjaren heeft vastgesteld.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent:
   a. de wijze waarop de capaciteit wordt vastgesteld, en
   b. de informatie die de verwerker bij een aanvraag indient.

Artikel 33l

1. Een verwerker verwerkt de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, waarvoor hij mestverwerkingsovereenkomsten en mestplaatsingsovereenkomsten heeft gesloten.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld inzake de termijnen waarbinnen aan de verplichting, bedoeld in het eerste lid, moet zijn voldaan.

D

In artikel 39, eerste lid, wordt na “ontheffingen” ingevoegd: , vaststellingen.

E

In artikel 51 wordt "15, 34, 35, 36, 37, 38, derde lid, of 40" vervangen door: 15, 33a, eerste lid, 33d, tweede lid, 33e, eerste en tweede lid, 33f, tweede en derde lid, 33g, eerste lid, onderdelen b en c, 33i, eerste lid, 33j, 33l, 34, 35, 36, 37, 38, derde lid, 40 of 77a, derde en vierde lid.

F

Na artikel 58 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 59

1. In geval van overtreding van de artikelen 33a, eerste lid, 33i, eerste lid, 33j, bedraagt de bestuurlijke boete € 7 per kilogram fosfaat waarmee de mestplaatsingsruimte respectievelijk mestaanvoerruimte respectievelijk verwerkingscapaciteit is overschreden.
2. In geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 33e, eerste lid, 33f, tweede lid, 33g, eerste lid, onderdeel b, of 77a, derde lid, bedraagt de bestuurlijke boete € 7 per kilogram fosfaat die niet is geleverd aan een verwerker.
3. In geval van overtreding van artikel 33l, eerste lid, bedraagt de bestuurlijke boete € 7 per kilogram fosfaat die niet is verwerkt.

G

In artikel 60 wordt "de artikelen 57, eerste lid, en 58, eerste lid," vervangen door: de artikelen 57, eerste lid, 58, eerste lid, en 59.

H

In artikel 62, tweede lid, wordt "15, 34, 35, 36, 37, 38, derde lid, of 40" vervangen door: 15, 33d, tweede lid, 33e, tweede lid, 33f, derde lid, 33g, eerste lid, onderdeel c, 34, 35, 36, 37, 38, derde lid, 40 of 77a, vierde lid.

I

Artikel 77 komt te luiden:

Artikel 77
Hoofdstuk V, titels 1 tot en met 5, vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

J

Na artikel 77 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 77a (overgangsrecht 2013)

1. Voor de toepassing van artikel 33c, eerste lid, onderdelen a en c, in het jaar 2013 wordt voor "voor 1 januari van het kalenderjaar waarop de overeenkomst ziet" telkens gelezen: voor 16 mei 2013.
2. In het kalenderjaar 2013 draagt een landbouwer die dierlijke meststoffen produceert, er zorg voor dat de verhouding tussen:
   a. het verschil in de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, waarvoor een bedrijf mestplaatsingsovereenkomsten als bedoeld in artikel 33b, eerste lid, onderdeel a, onder 4°, sluit en de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, waarvoor een bedrijf mestplaatsingsovereenkomsten als bedoeld in artikel 33b, eerste lid, onderdeel b, sluit, en
   b. de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, waarvoor een bedrijf mestverwerkingsovereenkomsten als bedoeld in artikel 33b, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, sluit;

   gelijk is aan de verhouding tussen:
   c. 100 minus het percentage dat Onze Minister ingevolge artikel 33h voor het jaar 2013 vaststelt, en
   d. het percentage dat Onze Minister ingevolge artikel 33h voor het jaar 2013 vaststelt.
3. In afwijking van artikel 33e, eerste lid, levert de landbouwer, bedoeld in het tweede lid, in het jaar 2013 een hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, waarvoor hij ingevolge het tweede lid mestverwerkingsovereenkomsten sluit.
4. In afwijking van artikel 33e, tweede lid, sluit de landbouwer, bedoeld in het tweede lid, voor het jaar 2013 mestverwerkingsovereenkomsten met het oog op de naleving van het derde lid, voor 16 mei 2013.
5. Voor de toepassing van artikel 33k, eerste lid, in het jaar 2013 wordt voor "uiterlijk op 1 juli van het voorgaande kalenderjaar" gelezen: uiterlijk op 1 februari 2013.

Artikel II

In artikel 1a, onderdeel 1º, van de Wet op de economische delicten wordt "de Meststoffenwet, de artikelen 7, 14, eerste lid, 19, 20, eerste lid, 21, 22, derde lid, en 26, zesde lid;" vervangen door: de Meststoffenwet, de artikelen 7, 14, eerste lid, 19, 20, eerste lid, 21, 22, derde lid, 26, zesde lid, 33a, eerste lid, 33d, tweede lid, 33e,

eerste en tweede lid, 33f, tweede en derde lid, 33g, eerste lid, onderdelen b en c, 33i, eerste lid, 33j en 33l;

Artikel III

Deze wet treedt in werking op 1 januari 2013. Indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 31 december 2012, treedt zij in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen en onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze wet in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministers, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
dr. Henk Bleker

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
J. Atsma

W15.12.0106/IV

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding 3
Hoofdstuk 2. Achtergrond 5
2.1 Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn water 5
2.2 Historie 6
2.3 Huidige Nederlands stelsel van productierechten en het stelsel van melkquota 7
2.4 Ontwikkeling mestproductie, mestoverschot, mestmarkt en omvang veehouderij 8
2.4.1 Ontwikkeling mestproductie, mestplaatsingsruimte en nationaal mestoverschot 8
2.4.2 Ontwikkeling omvang veehouderij 11

2.5 Overwegingen om te komen tot een nieuw stelsel 12
2.6 Stelsel van verantwoorde mestafzet 15
Hoofdstuk 3. Nieuw stelsel 19
3.1 Doel en kern stelsel 19
3.1.1 Mestplaatsingsruimte 19
3.1.1.1 Mestproductie 20
3.1.1.2 Eigen grond 21
3.1.1.3 Afzet via overeenkomsten 21
3.1.1.4 Aanvoer via overeenkomsten 23
3.1.1.5 Voorbeelden mestplaatsingsruimte 24
3.1.2 Mestverwerking 24
3.1.2.1 Achtergrond 24
3.1.2.2 Contracteer- en verwerkingsplicht 25
3.1.2.3 Verwerkingspercentage 26
3.1.2.4 Berekening verwerkingsdeel 26
3.1.2.5 Mogelijkheid overdracht verwerkingsplicht 27
3.1.3 Aanvoerruimte akkerbouwers en verwerkers 27
3.2 Rol intermediairen en bewerkers 28
3.3 Samenloop nieuwe stelsel en dierrechten/melkquota 29
Hoofdstuk 4. Handhaving en Sanctionering 31
4.1 Handhaving 31

4.2 Sanctionering: strafrecht/bestuursrecht
31
Hoofdstuk 5. Effecten van het wetsvoorstel
34
5.1 Bedrijfseffecten
34
5.1.1 Aantal betrokken bedrijven
34
5.1.2 Administratieve lasten
35
5.1.2.1 Toename administratieve lasten door invoeren stelsel van verantwoorde mestafzet
36
5.1.2.2 Afname administratieve lasten door afschaffen stelsel van varkens- en pluimveerechten
36
5.1.3 Nalevingskosten
37
5.1.3.1 Toename nalevingskosten door invoeren stelsel van verantwoorde mestafzet
37
5.1.3.2 Afname nalevingskosten door afschaffen stelsel van varkens- en pluimveerechten
39
5.1.4 Bedrijfseconomische effecten
41
5.2 Milieueffecten
42
5.3 Uitvoering en handhaving
45
5.3.1 Uitvoering
45
5.3.2 Handhaving
46
5.3.3 Kosten uitvoering en handhaving
47
Hoofdstuk 6. Juridisch kader
48
6.1 Formulering norm
48
6.2 Nemo teneturbeginsel
49
6.3 Schade
50

6.4 Verhouding tot het EU-recht
52
6.5 Notificatie
55
Hoofdstuk 7. Artikelsgewijze toelichting
57

Hoofdstuk 1. Inleiding

Al vele jaren staat de mestproblematiek op de politieke agenda. Enerzijds is er – mede op basis van internationale milieuverplichtingen - de noodzaak de belasting van bodem, water en lucht door stikstofverbindingen en fosfaat uit mest terug te dringen. Anderzijds bestaat de wens om een gunstig ondernemersklimaat voor landbouwers te creëren en begrenzingen voor landbouwers niet verder te laten gaan dan noodzakelijk voor de realisatie van de milieudoelstellingen.

Het mestbeleid van de afgelopen jaren heeft bijgedragen aan een verbetering van de kwaliteit van het milieu. Verdere verbetering van de milieukwaliteit blijft echter nodig om de doelen van Europese richtlijnen, waaronder 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 1991, L 375; hierna: Nitraatrichtlijn) en 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 2000, L 327; hierna: Kaderrichtlijn Water) te realiseren. Zo voldoet de kwaliteit van het grondwater nog niet in alle delen van het land aan de richtwaarde van maximaal 50 mg nitraat per liter uit de Nitraatrichtlijn. In het oppervlaktewater worden op veel locaties hogere waarden aan fosfaat en/of stikstof aangetroffen dan gewenst is in het kader van de Kaderrichtlijn Water.

Het huidige stelsel van varkens- en pluimveerechten beoogt de omvang van de mestproductie te maximeren: door een bovengrens te stellen aan het totaal aantal te houden dieren moet worden voorkomen dat de mestproductie in Nederland boven een bepaald niveau stijgt. Tussen 1987 en 2006 gold een dergelijke productiebeperking ook voor rundvee. Deze is destijds vervallen omdat het huidige Europese stelsel van melkquotering – waarmee de melkproductie aan banden wordt gelegd – als neveneffect heeft dat ook de mestproductie door melkvee wordt gemaximeerd.

Gezien het feit dat in de Meststoffenwet is opgenomen dat het stelsel van varkens- en pluimveerechten vervalt per 1 januari 2015 en het gegeven dat het Europese stelsel van melkquotering per 1 april 2015 vervalt, is de vraag aan de orde of en zo ja welk stelsel van productiesturing na genoemde data in de veehouderijsector zal moeten gelden. De Tweede Kamer is bij brief van 28 september 2011 van de Staatssecretarissen van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (hierna: ELI) en Infrastructuur en Milieu (hierna: I&M) op de hoogte gesteld van voornemens van de staatssecretarissen inzake het toekomstig mestbeleid (Kamerstukken II 2011/12, 33 037, nr. 1). In deze brief is de introductie van een nieuw stelsel aangekondigd dat een duurzaam evenwicht tussen mestproductie en mestafzet op macro- en microniveau moet genereren, dat aan veehouders en mestverwerkers ruimte biedt voor innovatie en ondernemerschap en dat zal moeten bijdragen aan verlaging van de milieubelasting door dierlijke mest binnen Nederland. Dit nieuwe stelsel stuurt op de afzetmogelijkheden en koppelt deze aan productie. Op deze wijze wordt – beter dan bij een stelsel van productierechten – geborgd dat

geproduceerde dierlijke meststoffen ook daadwerkelijk kunnen worden geplaatst.

Kern van het voorgestelde nieuwe stelsel zal zijn dat een veehouder alleen dierlijke meststoffen mag produceren als voorafgaand aan de productie afdoende afzetcapaciteit, in de vorm van mestafzet op (eigen) landbouwgrond en mestverwerking, is gegarandeerd. Het nieuwe stelsel zal dus ingrijpen op het voor de milieudruk cruciale onderdeel van de mestproblematiek: de beschikbare afzetruimte. Aangezien de afzetruimte op landbouwgronden en natuurterreinen binnen Nederland beperkt is, en het wenselijk is dat de milieudruk door dierlijke meststoffen en daarmee de druk op de gebruiksnormen binnen Nederland wordt verlaagd, zullen veehouders met een overschot ten minste een gedeelte van het overschot moeten afzetten via mestverwerking.
Via sturing op afzetmogelijkheden wordt het ondernemerschap van zowel veehouders als de mestverwerkers gestimuleerd en worden veehouders ertoe aangezet de milieubelasting van de mestproductie zelf aan te pakken en op te lossen. Dit wetsvoorstel beoogt eraan bij te dragen dat de milieuproblematiek van mest wordt verkleind en dierlijke mest uiteindelijk weer een product van waarde wordt.

Dit wetsvoorstel, dat strekt tot wijziging van de Meststoffenwet, bevat op hoofdlijnen twee wijzigingen:

a. introductie van een verbod om op een veehouderijbedrijf dierlijke mest te produceren, tenzij de productie binnen de grenzen van de mestplaatsingsruimte van het bedrijf blijft (artikel I, onderdeel C, artikel 33a);
b. de introductie van de verplichting om een percentage van de op het bedrijf te produceren hoeveelheid dierlijke meststoffen die niet op de tot het veehouderijbedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond kan worden geplaatst, te verwerken (artikel I, onderdeel C, artikel 33e);

Daarnaast bevat het wetsvoorstel enkele bepalingen ter uitwerking en ondersteuning hiervan.

Hoofdstuk 2 Achtergrond

2.1 Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn water

De Nitraatrichtlijn heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen. Bij nitraatbelasting uit agrarische bronnen, moet primair worden gedacht aan belasting door gebruik van (dierlijke) meststoffen. Het is om die reden dat de Nitraatrichtlijn met name op dat punt voorschriften stelt. De Kaderrichtlijn Water heeft onder andere tot doel de realisatie van een goede toestand van het grond- en oppervlaktewater en de daarvan afhankelijke ecosystemen. Waar het gaat om agrarische bronnen is voor de realisatie van deze doelen niet alleen een beperking van het gebruik van nitraat, maar ook een beperking van het gebruik van fosfaat van belang.

De Nitraatrichtlijn verplicht lidstaten vierjaarlijkse actieprogramma's vast te stellen met het oog op de realisatie van de doelen van de Nitraatrichtlijn.
Een belangrijk onderdeel van de verplichte uitwerking van de Nitraatrichtlijn in de actieprogramma's zijn de gebruiksnormen: de bepalingen inzake de hoeveelheid stikstof, die per jaar op een hectare landbouwgrond mag worden aangewend (zie bijlage III.2 bij de Nitraatrichtlijn). Van deze norm mag, met goedkeuring van de Europese Commissie, worden afgeweken. Een dergelijke goedgekeurde afwijking wordt aangeduid als derogatie. De Europese Commissie heeft, onder verwijzing naar de genoemde richtlijnen, als voorwaarde voor de Nederlandse derogatie van de stikstofgebruiksnorm voor dierlijke mest, de eis gesteld dat Nederland een adequaat fosfaatbeleid voert, waarmee tevens de fosfaatgebruiksnormen zijn geïntroduceerd. Andere maatregelen die moeten worden getroffen, zien op de beperking van de periodes waarin mest mag worden uitgereden, de capaciteit van mestopslag, de methoden om mest op of in de bodem aan te brengen en de omstandigheden waarmee daarbij rekening moet worden gehouden, en het bijhouden van een meststoffenboekhouding.

Op grond van artikel 5, vijfde lid, Nitraatrichtlijn moeten de lidstaten in het kader van de actieprogramma's aanvullende of verscherpte maatregelen treffen als duidelijk is dat de verplicht voorgeschreven maatregelen van het Nitraatactieprogramma niet zullen volstaan om de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn te bereiken. Bij het selecteren van de aanvullende maatregelen mogen de lidstaten rekening houden met de doeltreffendheid en de kosten ervan ten opzichte van eventuele andere preventieve maatregelen. De aanvullende voorschriften inzake mestproductie dienen ter ondersteuning van onder andere de gebruiksnormen. Aangezien de productie van dierlijke mest in Nederland tot op heden van een dusdanige omvang is dat dierlijke mest veelal een negatieve waarde vertegenwoordigt, als gevolg waarvan het kostentechnisch aantrekkelijk is dierlijke mest boven de maximaal toegestane mestgift per hectare af te zetten, is Nederland ingevolge de Nitraatrichtlijn gehouden aanvullende maatregelen te treffen.

2.2 Historie

Al sinds de jaren ’80 worden in Nederland maatregelen getroffen om de milieubelasting door mest terug te dringen. De sturing op het geproduceerde mestvolume was in eerste instantie vooral gericht op voorkoming van een verergering van de mestoverschotproblematiek die het gevolg zou zijn van een verdergaande groei van de veestapel. In 1984 werd de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen ingevoerd, waarmee het volume van de intensieve veehouderij moest worden beperkt. Vanaf 1987 werd in de Meststoffenwet de mestproductie van varkens, pluimvee en rundvee aan een maximum gebonden via het stelsel van mestproductierechten. In 1992 werd dit stelsel uitgebreid naar mestproductierechten voor pelsdieren, eenden, konijnen, schapen en geiten. In de loop van de jaren ’90 van de vorige eeuw kwam behoud van evenwicht op de mestmarkt steeds meer als doelstelling van het volumebeleid centraal te staan. Dit vanuit de gedachte dat als er op landelijk niveau aanmerkelijk meer mest geproduceerd zou worden dan op de producerende bedrijven zelf en bij derden-eindgebruikers zou kunnen worden aangewend, veehouders hoge kosten zouden moeten maken om hun mest op een andere wijze te kunnen afzetten. Dit zou hen ertoe kunnen aanzetten via oneigenlijke wegen van de overschotsmest af te komen (zie o.a. Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid, Kamerstukken II 1995/96, 24 445, nr. 1, p. 20-21).
Vanuit deze gedachte zijn vanaf 1998 met de Wet herstructurering varkenshouderij (Whv) de varkensrechten geïntroduceerd. Vanaf 2001 gelden op grond van een wijziging in de Meststoffenwet de pluimveerechten (Stb. 2000, 538).
Tussen 1 januari 2001 en 1 januari 2005 was naast de mestproductierechten voor varkens- en pluimvee, een stelsel van afzetovereenkomsten, opgenomen in de Meststoffenwet, van kracht (Stb. 2001, 312). Dit stelsel moest, bij gebleken effectiviteit, op termijn het bestaande volume-instrumentarium van mestproductierechten, pluimveerechten en varkensrechten volledig vervangen. Voorzien was een volledige vervanging per 1 januari 2005.
Zover is het niet gekomen. Naar aanleiding van de Evaluatie Meststoffenwet 2004 (Kamerstukken II, 2003/04, 28 385, nr. 25) werd de conclusie getrokken dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten onvoldoende sturend was. Het stelsel van mestzfzetovereenkomsten was volgens de uitgevoerde evaluatie niet doelmatig genoeg: de administratieve lasten en uitvoeringskosten van het stelsel van mestafzetovereenkomsten waren hoog, aangezien veehouders elk jaar weer mestafzetovereenkomsten moesten afsluiten en controlerende instanties deze elk jaar moesten registreren en controleren. Uit de evaluatie kwam tevens naar voren dat door het merendeel van de agrariërs de kosten van het stelsel van mestafzetovereenkomsten als disproportioneel werden gezien ten opzichte van de milieuwinst. Tevens werd als negatief ervaren dat het stelsel een beperkte binding had met de werkelijke meststromen. Het stelsel werd dan ook afgeschaft omdat het in de toenmalige vorm en beleidscontext slechter presteerde op de onderdelen

sturingskracht, uitvoerbaarheid, stabiliteit en administratieve lasten dan het stelsel van varkens- en pluimveerechten (besluit van 9 september 2004, houdende intrekking van het stelsel van mestafzetovereenkomsten (Stb. 2004, 473, p. 6).

Het stelsel van mestproductierechten werd in 2005 vereenvoudigd (wet van 15 september 2005 tot wijziging van de Meststoffenwet en intrekking van de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij (vereenvoudiging productierechten) (Stb. 2005, 480)). Per 1 januari 2006 zijn daarom de mestproductierechten van rundvee, pelsdieren (vossen, nertsen), eenden, konijnen, schapen en geiten afgeschaft. Er zijn sinds 2006 alleen nog varkens- en pluimveerechten.

2.3 Huidig Nederlands stelsel van productierechten en het stelsel van melkquota

Het huidige stelsel van productierechten zoals dat is opgenomen in de Meststoffenwet geldt voor varkens en pluimvee (inclusief kalkoenen). Hiermee is invulling gegeven aan artikel 5, vijfde lid, Nitraatrichtlijn, op grond waarvan Nederland, zoals gesteld in paragraaf 2.1, aanvullende maatregelen moet treffen met het oog op de naleving van de Nitraatrichtlijn. In hoofdstuk V van de Meststoffenwet is bepaald dat veehouders niet meer varkens of meer stuks pluimvee mogen houden dan waarvoor ze productierechten hebben. Met het aan banden leggen van het aantal te houden dieren wordt de mestproductie beperkt. Op deze wijze wordt voorkomen dat de milieudruk die ontstaat door een overproductie van mest, wordt verhoogd. In zijn huidige vorm is het stelsel van productierechten van kracht vanaf 1 januari 2006. De rechten zijn binnen dezelfde diercategorie verhandelbaar. Met betrekking tot de overgang van productierechten zijn in hoofdstuk V, titel 4, regels gesteld. Sinds de inwerkingtreding op 21 september 2011 van de Wet van 6 juli 2011 tot wijziging van de Meststoffenwet (herinvoering compartimentering) (Stb. 2011, 413) is het niet meer mogelijk productierechten over te dragen van een bedrijf dat is gelegen buiten één van de twee concentratiegebieden naar een bedrijf in dat concentratiegebied, en van een bedrijf in het ene concentratiegebied naar een bedrijf in het andere. Deze beperking gold ook in de periode van 2005 tot 2008.

Bij de introductie van het stelsel van productierechten in 2006 is ervoor gekozen een einddatum van het stelsel in de wet op te nemen. Als reden hiervoor werd in de memorie van toelichting bij het desbetreffende wetsvoorstel (Kamerstukken II 2004/05, 30 004, nr. 3) genoemd dat hiermee overeenkomstig de kabinetsstandpunten inzake de aanbevelingen van de werkgroep verhandelbare rechten (Kamerstukken II 1999/2000, 24 036, nr. 149 en 2000/01, 24 036, nr. 182) werd gehandeld. Deze datum is 1 januari 2015 (zie artikel 77 van de Meststoffenwet). De keuze voor die datum was ingegeven door de verwachting dat vanaf dat moment ook ten aanzien van het fosfaatgebruik een situatie van evenwichtsbemesting zou zijn bereikt, waarbij de fosfaatgift in overeenstemming is met de gewasbehoefte. Aangegeven werd dat de expiratiedatum primair een richtdatum is, die de wetgever ertoe dwingt tijdig een nieuwe afweging ten aanzien van het al dan niet voortzetten van het stelsel te maken.

De melkveestapel in Nederland wordt begrensd door het Europese stelsel van melkquota dat als doel heeft het meer in evenwicht brengen van vraag en aanbod van melk. Het stelsel van melkquota beperkt de melkproductie en daarmee tevens de te houden stuks melkvee, wat de mestproductie door melkkoeien zo goed als maximeert. Het Europese stelsel van melkquota komt te vervallen per 1 april 2015.
Het vervallen van het stelsel van varkens- en pluimveerechten per 1 januari 2015 en het vervallen van het stelsel van melkquota per 1 april 2015, doet de vraag rijzen of en zo ja, welke aanvullende voorschriften op grond van de Nitraatrichtlijn moeten worden getroffen. Deze afweging moet worden gemaakt op basis van een analyse of en zo ja, welke problemen ontstaan als de overheid niet zou ingrijpen. Deze analyse wordt weergegeven in de volgende paragraaf.

2.4 Ontwikkeling mestproductie, mestoverschot, mestmarkt en omvang veehouderij

Doel van het hiervoor beschreven beleid is geweest om te voorkomen dat de prijzen voor mestafzet te hoog opliepen en veehouders in de verleiding kwamen om mest illegaal af te zetten. In deze paragraaf worden allereerst de ontwikkelingen in de mestmarkt samengevat en wordt een vooruitblik gegeven op de ontwikkeling van de Nederlandse mestmarkt in de toekomst (subparagraaf 2.4.1). De mestmarkt wordt sterk beïnvloed door de (verwachte) ontwikkeling van de omvang van de veestapel. Hierop wordt nader ingegaan in subparagraaf 2.4.2.

2.4.1 Ontwikkeling mestproductie, mestplaatsingsruimte en nationaal mestoverschot

Na de invoering van varkensrechten (1997) en pluimveerechten (1998) is de mineralenproductie een aantal jaren afgenomen om na 2004 weer te stijgen. Vergeleken met 1998 was de mineralenproductie in 2010 gedaald: stikstof -18%, fosfaat -9%. In 2010 bedroeg de fosfaatproductie van de veehouderij 178,9 miljoen kg. Van de fosfaatproductie in 2010 was meer dan de helft (54%) afkomstig van de rundveehouderij; een kwart van de varkenshouderij, 16% van de pluimveehouderij en 5% van de overige veehouderijsectoren.[1]

Voor de ontwikkeling van het nationale mestoverschot, dat wil zeggen de jaarlijks geproduceerde hoeveelheid mest die niet in Nederland volgens de geldende gebruiksnormen kan worden afgezet, is niet alleen de mestproductie relevant, maar ook de geldende aanwendings- en gebruiksnormen[2]. Deze normen zijn in de periode 1998-2010 gedaald. De plaatsingsruimte voor dierlijke mest in Nederland is daardoor sterker gedaald

[1] CBS (2012), statline, tabel *Dierlijke mest; productie, transport en gebruik; kerncijfers*

[2] In de periode 1998-2005, onder het MINAS-stelsel, waren verliesnormen van kracht.

(stikstof -58,5%; fosfaat -30%)[3]. In 2010 bedroeg de plaatsingsruimte voor fosfaat in de Nederlandse landbouw volgens het CBS 154 miljoen kg. Het feitelijke gebruik van fosfaat uit dierlijke mest bedroeg in 2010 143 miljoen kilogram[4]. Ten opzichte van 2010 zijn en worden de fosfaatgebruiksnormen in de jaren 2011 tot en met 2013 verder verlaagd voor grasland met fosfaattoestand hoog en bouwland met fosfaattoestand hoog of neutraal. Dit leidt tot een verdere verlaging van de plaatsingsruimte voor (fosfaat uit) dierlijke mest in de Nederlandse landbouw. Deze precieze omvang van de landelijke plaatsingsruimte is vooral afhankelijk van de fosfaattoestand van percelen. Op grond van de fosfaattoestand van percelen zoals deze in 2011 bekend was bij Dienst Regelingen van het Ministerie van EL&I (hierna: DR) zou het, in het uiterste geval, gaan om een verlaging met bijna 20 miljoen kilogram in 2013 ten opzichte van 2010. De plaatsingsruimte voor fosfaat wordt in de praktijk ook met fosfaat uit andere bronnen dan dierlijke mest gevuld, zoals fosfaatkunstmest en fosfaat uit overige organische meststoffen. Ondernemers kunnen er daarnaast voor kiezen de beschikbare plaatsingsruimte voor fosfaat niet volledig op te vullen. Consequentie is dat de feitelijke plaatsingsruimte voor dierlijke mest lager ligt dan de genoemde getallen. Alle ander omstandigheden gelijk blijvend, zou het voorgaande betekenen dat voor circa 30 tot 35 procent van de nationale fosfaatproductie afzet buiten de Nederlandse landbouw gezocht zou moeten worden en dat de druk op de mestmarkt zal toenemen, met hogere prijzen voor mestafzet en grotere fraudedruk tot gevolg.

Het voorgaande beschrijft de situatie voor Nederland als geheel. Binnen Nederland bestaan er aanzienlijke verschillen. Het mestoverschot op gebiedsniveau is veruit het grootste in concentratiegebied Zuid (omvattend delen van Noord-Brabant en Limburg), gevolgd door concentratiegebied Oost (omvattend delen van Overijssel, Gelderland en Utrecht). In deze concentratiegebieden werd in 2010 respectievelijk 30 % (Zuid) en 25 % (Oost) van de fosfaat in mest geproduceerd, terwijl in deze gebieden respectievelijk 17 % (Zuid) en 13% (Oost) van de cultuurgrond in Nederland gelegen is. Resultaat was een aanzienlijk regionaal mestoverschot in genoemde gebieden.
Er waren in 2010, buiten de provincies waarbinnen de concentratiegebieden gelegen zijn, geen provincies waar meer mest geproduceerd werd dan er plaatsingsruimte voor mest in die gebieden beschikbaar was. In met name Zeeland en Flevoland, maar ook in Noord-Holland, Zuid-Holland, Groningen en Drenthe was er aanzienlijk meer plaatsingsruimte dan er mest geproduceerd werd. In Friesland was er in 2010 bijna even veel mestproductie als er plaatsingsruimte was.[5]
Het voorgaande leidt ertoe dat er vooral in de concentratiegebieden een forse druk is op de mestafzetmarkt, met hogere prijzen voor afzet van mest als gevolg.

---

[3] CBS (2012), statline, tabel *Dierlijke mest; productie, transport en gebruik; kerncijfers*

[4] idem

[5] CBS (2012), statline, tabel *Dierlijke mest; productie, transport en gebruik; kerncijfers*

Uitgesplitst naar landbouwsector produceren vooral hokdierbedrijven veel meer fosfaat dan zij op eigen grond kwijt kunnen: in 2010 produceerden de hokdierbedrijven gezamenlijk bijna 66 miljoen kilogram fosfaat meer dan zij op eigen grond plaatsingsruimte hadden. Het voorgaande geldt voor hokdierbedrijven in alle delen van het land, maar is veruit het sterkste in de concentratiegebieden, vanwege de sterke concentratie van hokdierbedrijven in deze gebieden. Van de hokdierbedrijven had de varkenshouderij in 2010 veruit het grootste overschot (ruim 36 miljoen kilogram), gevolgd door de pluimveehouderij (bijna 25 miljoen kilogram). In 2010 produceerde ook de melkveehouderij meer fosfaat dan deze sector op eigen grond kon plaatsen. Het overschot van deze sector bedroeg in 2010 ruim 9 miljoen kilogram fosfaat. Op provinciaal niveau kwamen de grootste fosfaatoverschotten van de bedrijven in deze sector in 2010 voor in Noord-Brabant en Friesland[6]. Op akker- en tuinbouwbedrijven, en in mindere mate akkerbouw/veeteeltcombinaties, is er nationaal plaatsingsruimte voor bijna 46 miljoen kg fosfaat.[7]

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat onder de huidige omstandigheden vooral, maar niet alleen, hokdierbedrijven geconfronteerd worden met kosten die voortvloeien uit afzet van mest. De kosten voor mestafzet worden verder beïnvloed door de kwaliteit van de geproduceerde mest. Onbewerkte varkensmest bevat relatief weinig waardegevende bestanddelen (stikstof, fosfaat, kalium, organische stof) en veel water, wat de concurrentiepositie van die mest in de mestmarkt negatief beïnvloedt. Pluimveemest heeft relatief veel waardegevende bestanddelen, bevat relatief weinig water en is daardoor per eenheid fosfaat goedkoper transporteerbaar. Pluimveemest is beter geschikt voor verwerking dan varkensmest, bijvoorbeeld in de vorm van verbranding, en mag op basis van de Verordening dierlijke bijproducten[8], anders dan varkensmest, zonder bewerking geëxporteerd worden. De melkveehouderij kan een groot deel van de geproduceerde mest op eigen grond kwijt, heeft afzetmogelijkheden binnen de Nederlandse landbouw en is perspectiefvol als het gaat om reductie van de excretie door het nemen van verdere voermaatregelen.

Voor geproduceerde mest die niet op grond in Nederland kan worden afgezet zijn er twee mogelijke alternatieve afzetkanalen, namelijk export naar het buitenland (al dan niet na een vorm van bewerking) en verwerking tot een product dat geen dierlijke mest meer is (in de praktijk gaat het tot op heden dan voornamelijk om verbranding van pluimveemest). De export van mest is

---

[6] Het gegeven dat veehouderijbedrijven als groep meer fosfaat produceren dan zij op eigen grond kwijt kunnen, wil overigens niet zeggen dat dit geldt voor elk individueel bedrijf in die groep.

[7] CBS (2012), statline, tabel *Dierlijke mest; mestproductie en mineralenuitscheiding per bedrijfstypes*

[8] 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

in het laatste decennium flink toegenomen, met een piek van ruim 30 miljoen kilogram fosfaat in 2008. Ten opzichte van 2008 was de mestexport in 2010 afgenomen tot bijna 26 miljoen kilogram fosfaat. Van deze hoeveelheid was meer dan de helft (14,5 miljoen kilogram) pluimveemest. De verbranding van pluimveemest betrof in 2009 een hoeveelheid van 7,9 miljoen kilogram fosfaat[9].

[9] LEI (2010), *Monitoring Mestmarkt 2009; Achtergronddocumentatie*. LEI-rapport 2010-098, december 2010.

2.4.2 Ontwikkeling omvang veehouderij

Relevant voor de vraag of het nodig is voor de overheid om een vorm van beperking van de productie van dierlijke mest in stand te houden, is de verwachte ontwikkeling van de veestapel en de daaruit voortvloeiende druk op de mestmarkt.
Investeringen in bedrijfsmatig gehouden dieren worden alleen gedaan als de verwachting is dat deze dieren inkomen zullen genereren. Dit betekent dat de concurrentiepositie van de Nederlandse veehouderijsectoren in de belangrijkste afzetmarkten van belang is voor het groeipotentieel en de feitelijke groei en omvang van de verschillende sectoren. De concurrentiepositie wordt mede beïnvloed door het kostenniveau van de productie, dat deels weer bepaald wordt door eisen van de overheid op het terrein van milieu en dierenwelzijn. Hoe de precieze ontwikkeling van de verschillende sectoren zal zijn, is moeilijk te voorspellen, zo geven ook LEI[10] en Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)[11] aan.

Hieronder wordt voor de melkvee-, varkens- en pluimveehouderij een inschatting gegeven van de ontwikkeling van die sectoren in de periode tot 2020, uitgaande van het vervallen van de melkquotering in de melkveehouderij per 1 april 2015 en de productierechten voor varkens en pluimvee per 1 januari 2015 en zonder rekening te houden met de verplichtingen uit dit wetsvoorstel. Deze drie sectoren samen waren in 2010 verantwoordelijk voor bijna 95% van de fosfaatproductie van de totale Nederlandse veestapel[12].

Breed gedeelde verwachting is dat de melkproductie in Nederland, na afschaffing van de melkquota zal groeien. De verwachtingen over de mate waarin dit zal gebeuren, lopen uiteen: het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) verwachtte in 2008 dat in 2020 een nieuw evenwicht in de zuivelmarkt zal ontstaan waarbij de melkproductie waarschijnlijk tussen de 10 en 30% zal zijn toegenomen[13]; in een studie uit 2009[14] voorziet de Rabobank een groei van de melkproductie in 2020 van 20%; in datzelfde jaar komt het LEI tot de verwachting dat de melkproductie in 2020 met 16% zal stijgen[15]. De verwachte stijging van de melkproductie zal zich waarschijnlijk niet vertalen in een even sterke groei van het aantal dieren omdat de

---

[10] LEI (2010), *Gevolgen van het afschaffen van dierrechten*, LEI-rapport 2010-048.
[11] PBL (2011), *Afschaffen van productierechten in de veehouderij in 2015: gevolgen voor veehouderij en leefomgeving. Achtergrondstudie bij de Evaluatie Meststoffenwet 2012*, Den Haag
[12] CBS (2012), Statline, tabel *Dierlijke mest; productie, transport en gebruik; kerncijfers*.
[13] CLM (2008), *Afschaffing zuivelquotering; analyse van de milieueffecten*, CLM Onderzoek en Advies BV, Culemborg, september 2008, CLM 684 – 2008.
[14] Rabobank (2009), *Anders melken; De toekomst van de Nederlandse melkveehouderij.*
[15] LEI (2009), *De agrarische sector in Nederland naar 2020; Perspectieven en onzekerheden*, Rapport 2009-021

melkproductie per dier naar verwachting ook zal stijgen. Op grond daarvan meent LEI in laatstgenoemde publicatie dat de totale melkvee-stapel tot 2020 met 2% zal toenemen. Voor de langere termijn is daarmee de verwachting dat de melkveehouderij met een beperkte groei van de veestapel een aanzienlijke groei in melkproductie kan realiseren. Voor de eerste jaren na het afschaffen van de melkquotering kan een groeispurt in de melkveehouderij leiden tot een snelle stijging van de mineralenproductie. Dit kan plaatsvinden als veel melkveehouders zouden besluiten hun melkvee langer aan te houden en als jongvee niet ter vervanging maar ter aanvulling van de melkveestapel dient.

In het hiervoor aangehaalde LEI-rapport wordt geconcludeerd dat in 2020 het aantal vleesvarkens en fokzeugen zal zijn gedaald met een kleine 10%. Dit wordt vooral veroorzaakt door de investeringen die benodigd zijn in de komende jaren om zich aan te passen aan nieuwe milieu- en welzijnseisen.[16]

Voor de pluimveehouderij zal het wegvallen van de productierechten volgens het LEI betekenen dat een barrière voor groei wegvalt. Die sector zal vanaf 2015 groeien door een betere concurrentiepositie als gevolg van een daling van de kostprijs. Het aantal vleeskuikens blijft volgens het LEI tot 2020 min of meer stabiel, het aantal leghennen kan nog iets stijgen.[17]

2.5 Overwegingen om te komen tot een nieuw stelsel

Een groeiende wereldbevolking vereist het opschalen van de voedselproductie. Dit vraagt om een efficiënt gebruik van schaarse productiemiddelen zoals fosfaat en energie: meer met minder. Het kabinet richt zich in haar beleid daarom op het verhogen van de doelmatigheid van het gebruik van mineralen, het bevorderen van het hergebruik van mineralen en het sluiten van kringlopen. Nuttige nutriënten uit onder andere dierlijke mest moeten zoveel als mogelijk worden hergebruikt om onnodige uitputting van natuurlijke hulpbronnen te voorkomen. Dit beleid is ondermeer geformuleerd in de Grondstoffennotitie van het kabinet (Kamerstukken II 2010/11, 32 852, nr. 1) en het mede door de Staatssecretarissen van I&M en EL&I op 4 oktober 2011 ondertekende Ketenakkoord Fosfaatkringloop. Dit door marktpartijen, kennisinstellingen en overheid ondertekende akkoord moet leiden tot een duurzame markt voor secundaire fosfaatgrondstoffen, waardoor op termijn de fosfaatkringloop in Nederland wordt gesloten.

De vraag naar voedsel zal toenemen. Verwacht mag worden dat de vraag naar meststoffen daardoor zal stijgen, met als gevolg oplopende prijzen voor schaarser wordende grondstoffen. Ondernemers worden door economische motieven gedwongen efficiënter om te gaan met nutriënten en daarmee ook met dierlijke

[16] Idem, p. 51

[17] Idem.

mest. Vanuit de maatschappij en vanuit de keten wordt steeds vaker gestuurd op duurzame produceren, waarvan het beperken van verliezen naar het milieu een belangrijk onderdeel is. Een voorbeeld hiervan is de Duurzame Zuivelketen, een initiatief waarbij zuivelindustrie en melkveehouders ketenbreed naar duurzaamheid streven op het gebied van klimaat en energie, diergezondheid en dierenwelzijn, weidegang en biodiversiteit en milieu. Eén van de door de Duurzame Zuivelketen geformuleerde doelen ziet op het terugdringen van het gebruik van fosfaat en de uitstoot van ammoniak[18].

Hoewel genoemde ontwikkelingen naar de mening van de regering op den duur zullen bijdragen aan een zodanige schaarste aan meststoffen dat verspilling van meststoffen economisch onverstandig is, is dit op de korte en middellange termijn zeer waarschijnlijk nog niet aan de orde. Ook niet gegeven de verwachting dat de veestapel in Nederland nog iets zal kunnen groeien (zie paragraaf 2.4.2). Zeker in de gebieden in Nederland met een hoge veedichtheid en een tekort aan mestplaatsingsruimte (zie paragraaf 2.4.1) zal niet snel een situatie bereikt worden waarin onbewerkte dierlijke mest een positieve waarde heeft in de mestmarkt. Zolang onbewerkte dierlijke mest een negatieve waarde heeft, is naar de mening van de staatssecretarissen overheidsingrijpen nodig om te voorkomen dat mest op illegale en milieuonvriendelijke wijze afgezet wordt. De staatssecretarissen zijn daarom van mening dat ook na 2015 een vorm van sturing gericht op evenwicht in de mestmarkt nodig blijft. Dit sluit ook aan bij de conclusies van studies van Cap Gemini Consulting/Alterra[19] en van het PBL[20].

De staatssecretarissen zijn van mening dat de huidige systematiek van productierechten het bedrijfsleven onvoldoende uitdaagt en te weinig kansen biedt op innovatie op het vlak van milieu en duurzaamheid. Het stelsel van productierechten vraagt van ondernemers die willen groeien een forse investering in uitsluitend een recht om te produceren (zie paragraaf 5.1.3). Daarmee grijpen de productierechten naar het oordeel van de regering niet aan op waar maatregelen op aan zouden moeten grijpen, namelijk dat elke ondernemer vooraf zorgt voor voldoende plaatsingsruimte voor de te produceren mest. Daarbij is niet de diersoort die gehouden wordt van belang, maar de balans tussen mestproductie en mestplaatsingsruimte op elk veehouderijbedrijf. De melkquota beperken ondernemers op vergelijkbare wijze. Middelen die door melkveehouders tot het vervallen van de melkquota

---

[18] Zie http://www.duurzamezuivelketen.nl/

[19] Cap Gemini Consulting i.s.m. Alterra/WUR (2010), *Veehouderij binnen de milieugebruiksruimte; Opties voor sturingsinstrumenten veehouderij vanaf 2015*, rapportnummer 2010.085.HD.

[20] Planbureau voor de Leefomgeving (2011), *Welke veestapel past in Nederland? Inbreng voor de maatschappelijke discussie over begrenzing en sturing van de omvang van de veestapel*.

in 2015 ingezet worden om uitbreiding van het melkquotum te financieren, kunnen vanaf dat moment voor andere doeleinden ingezet worden, waaronder versterking van duurzaamheid.

De regering is van mening dat genoemde investering in rechten en quota beter ingezet kunnen worden om een efficiënter gebruik van de in dierlijke mest aanwezige nutriënten te stimuleren en de druk op de mestmarkt te verlichten door dierlijke mest te verwerken en buiten de Nederlandse landbouw af te zetten. Ondernemers die over voldoende plaatsingsruimte beschikken voor de mest van de dieren die zij houden, ongeacht de diersoort, moeten niet met onnodige verplichtingen van overheidszijde worden belast. Ondernemers daarentegen die meer dieren willen gaan houden en niet beschikken over voldoende plaatsingsruimte voor de mest die door die dieren geproduceerd wordt, dienen er voor te zorgen dat de mestproductie en mestplaatsingsruimte vooraf in balans wordt gebracht. Het is aan de individuele ondernemer te bepalen welke maatregelen in zijn specifieke bedrijfssituatie het best passend zijn om mestproductie en mestplaatsingsruimte in balans te brengen. Om dit te realiseren zijn meerdere opties voorhanden die ieder afzonderlijk of in samenhang door de ondernemer ingezet kunnen worden: het verlagen van de excretie per dier; grond in eigen gebruik nemen; afspraken maken met grondgebruikers met behoefte aan dierlijke mest in Nederland; mest aanbieden voor verwerking; mestexport. De regering vindt het van belang dat ondernemers hierbij proactief opereren: voorkomen moet worden dat problemen ontstaan omdat er mest is geproduceerd waarvoor vooraf niet de afzet is geregeld. Ook daar stuurt het huidige stelsel van productierechten niet op, net zo min als de melkquota.

Behandelen van dierlijke mest tot producten die niet meer als dierlijke mest worden beschouwd en export van dierlijke mest, al dan niet na een bewerkingsslag (zoals scheiden, drogen, hygiëniseren, korrelen), zijn manieren om de druk van de Nederlandse markt voor dierlijke mest te verlagen. Vanuit milieuoogpunt is deze ontwikkeling om meerdere redenen gewenst. In de eerste plaats dragen zowel export als de genoemde behandeling van dierlijke mest bij aan het voorkomen van overmatige bemesting met (onbewerkte) dierlijke mest van landbouwgronden in Nederland. Verder draagt levering van dierlijke mest in het buitenland, zeker in veearme gebieden, bij aan het in stand houden en/of verbeteren van de bodemvruchtbaarheid op de ontvangende landbouwgronden en vervangt daar schaarser wordende kunstmeststoffen (zie ook paragraaf 5.3).

De export van dierlijke mest is sinds 2005 bijna verdubbeld, van ruim 14 miljoen kg fosfaat in 2005 tot 26,3 miljoen kilogram fosfaat in 2011 (met een piek van 30,5 miljoen kilogram in 2008)[21]. In grote delen van Europa is er een grote behoefte aan organische meststoffen vanwege de vaak matige tot slechte bodemvruchtbaarheid van de landbouwgronden. Voor uit Nederland afkomstige mest is met name Duitsland een belangrijke afzetmarkt vanwege de nabijheid en de vraag naar dierlijke mest aldaar. Te verwachten valt dat er nog ruimte is voor groei in buitenlandse afzetmarkten. Voor

[21] Bron: www.hetlnvloket.nl.

relatief droge mestsoorten met een hoge bemestende waarde als kippenmest, zijn deze markten gemakkelijk toegankelijk. Voor natte mestsoorten met een lagere bemestende waarde vormen de transportkosten en de mestkwaliteit belemmeringen voor een goede afzet elders. Groei van de afzet buiten Nederland zal slechts mogelijk zijn indien de kwaliteit van deze mest wordt verhoogd. Dit kan door dierlijke mest te bewerken tot producten met een hogere bemestende waarde (hoger gehalte aan waardevolle bestanddelen zoals stikstof, fosfaat, kalium en organische stof). Tevens zullen door reductie van de hoeveelheid water de transportkosten omlaag moeten worden gebracht. De benodigde mestbewerkingstechnieken om dit te realiseren zijn beschikbaar.

In de afgelopen jaren worden beide oplossingen (behandelen van dierlijke mest tot producten die niet meer als dierlijke mest worden beschouwd en export van mest al dan niet na bewerking) steeds vaker toegepast: er komen steeds meer verwerkings- en bewerkingsinitiatieven en ook de export van dierlijke meststoffen is toegenomen. Overigens hoeft er voor bewerkte mestproducten niet alleen een markt te zijn in het buitenland; mogelijk is er voor deze producten ook in Nederland een markt. Gebruik van bewerkte mestproducten kan bijdragen aan een hogere werking van met name de stikstof in deze producten, met als resultaat minder verliezen naar het milieu. Dat is gewenst met het oog op het behalen van de doelen van Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water.

De ontwikkeling naar meer verwerking en meer export van mest (al dan niet na bewerking) gaat niet vanzelf. In de eerste plaats komt dit doordat het be-en verwerken van dierlijke mest veelal duurder is dan afzet van onbewerkte mest. In de tweede plaats ontbreekt het (potentiële) mestverwerkers aan een constante aanvoer van dierlijke meststoffen waardoor een onvoldoende basis bestaat om grote financiële verplichtingen aan te gaan. Aldus ontstaat het dilemma dat, gegeven de veelal hogere kosten (op korte termijn) van verwerking van mest, het voor een individuele veehouder met een mestoverschot aantrekkelijk is om er op korte termijn op te speculeren dat collega-veehouders met een overschot wel investeringen zullen doen in mestverwerking en mestbewerking, die er toe leiden dat de te betalen prijzen voor afzet van onbewerkte mest in Nederland op een voor de veehouder acceptabel niveau komen. De veehouder die investeert in mestverwerking loopt een extra risico dat zijn kostprijs op de korte termijn hoger ligt dan de kostprijs van de veehouder die niet investeert, waardoor de concurrentiepositie van de investerende veehouder verslechtert. Als alle veehouders zo redeneren, is de consequentie dat er geen initiatieven voor mestverwerking van de grond komen en dat alle veehouders de suboptimale prijs voor afzet van hun overschotsmest zullen blijven betalen.

2.6 Stelsel van verantwoorde mestafzet

Met de in hoofdstuk 1 van deze memorie aangehaalde brief van de Staatssecretarissen van EL&I en van I&M van 28 september 2011 hebben de Staatssecretarissen hun toekomstvisie voor het mestbeleid op korte en lange termijn gegeven. De visie sluit aan op de hierboven geschetste nationale en internationale doelstellingen en inspanningen op het gebied van

duurzaamheid, sluiten van kringlopen en efficiënt gebruik van grondstoffen (mineralen en energie). De visie gaat ook in op de in de vorige paragraaf geschetste tekortkomingen van het huidige stelsel van productierechten en de noodzaak om te komen tot een effectief instrumentarium om de mestoverschotsproblematiek in de landbouw beheersbaar te maken. De visie is samen met het landbouwbedrijfsleven, met name de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO Nederland) en de Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV), uitgewerkt. In de toekomstvisie wordt geconstateerd dat er in het mestbeleid belangrijke stappen zijn gezet in het verbeteren van de milieukwaliteit in Nederland.

Dit neemt niet weg dat in de periode van transitie mest nog een negatieve waarde zal houden. Door het overschot op de nationale markt en de negatieve prijs voor dierlijke mest blijft de prikkel bestaan om op de goedkoopste manier van dit overschot af te komen. Door de negatieve waarde blijft de druk op een milieuverantwoord gebruik van dierlijke mest daarmee bestaan. Daarom kan voorlopig – gezien de in de paragrafen 2.1 en 2.3 aangehaalde verplichting tot het nemen van aanvullende maatregelen ingevolge de Nitraatrichtlijn – nog niet worden overgegaan tot het loslaten van een sturing op mestproductie. In de visie kiest het kabinet niet voor een stelsel van rechtstreekse productiebeperking, een stelsel waarbij ondernemers het recht moeten kopen om te mogen produceren. In plaats daarvan kiest het kabinet voor een stelsel waarbij de omvang van de productie van bedrijven afhankelijk is van de afzetruimte die ondernemers zich weten te verzekeren.

De Staatssecretarissen zetten in op een stelsel dat, beter dan het stelsel van productierechten, stuurt op datgene waar het bij mest om draait: het in evenwicht brengen van productie en afzet. Ze kiezen daarbij voor een benadering die meer ruimte biedt voor ondernemerschap en die maximaal gebruik maakt van de innovatieve kracht van bedrijven. Een stelsel dat voor de Nederlandse landbouw reguleert dat mest alleen geproduceerd wordt als daarvoor ook een verantwoorde afzetmogelijkheid bestaat, dat veehouders prikkelt maatregelen te nemen om minder stikstof en fosfaat in hun mest te hebben en dat grondgebonden bedrijven ontziet. Hogere prijzen voor grondstoffen en energie zullen investeringen in technologie stimuleren. Daarmee zal dierlijke mest in de toekomst een bron van waarde zijn, als nevenproduct van de veehouderij.

De Staatssecretarissen zien een oplossing van de mestproblematiek langs drie sporen:

1. een nieuw stelsel van verantwoorde mestafzet en verplichte mestverwerking;
2. voermaatregelen;
3. Europese erkenning van hoogwaardige producten uit dierlijke mest als kunstmestvervanger.

Met onderhavig wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan spoor 1 (verantwoorde mestafzet). Het bedrijfsleven heeft het voortouw om te komen tot een forse reductie van de geproduceerde hoeveelheid fosfaat en

stikstof in mest door middel van voermaatregelen (spoor 2). De ambitie van het bedrijfsleven is om te komen tot een reductie van de hoeveelheid fosfaat in de excretie van de veestapel van ongeveer 20 miljoen kilogram fosfaat in 2013 ten opzichte van 2010. Een dergelijke reductie betekent een forse afname van de druk op de mestmarkt, maar zal het bestaande overschot niet geheel wegnemen, gegeven het verwachte overschot in 2013 (zie paragraaf 2.4.1).

Een deel van de bestaande plaatsingsruimte voor fosfaat en stikstof uit dierlijke mest wordt opgevuld door kunstmest. Het kunstmestgebruik is de laatste jaren, mede onder invloed van het stelsel van gebruiksnormen en stijgende kunstmestprijzen, gedaald. Zo bedroeg de aanvoer van fosfaat uit kunstmest op landbouwgrond in 2005 nog 48 miljoen kilogram en was dit in 2010 gedaald tot 9 miljoen kilogram, een reductie van ruim 80 procent. Voor stikstofkunstmest was dit 279 miljoen kilogram in 2005 en 226 miljoen kilogram in 2010, overeenkomend met een reductie van ruim 19 procent[22]. Voor een verdere verdringing van kunstmest door *onbewerkte* dierlijke mest zijn weinig mogelijkheden. Voor stikstofkunstmeststoffen zetten de Staatssecretarissen in op Europese erkenning van stikstofkunstmestvervangers uit dierlijke mest als stikstofkunstmest (spoor 3). Verkrijgen van die erkenning maakt het mogelijk dat kunstmestvervangers vervaardigd uit dierlijke mest gebruikt kunnen worden binnen de totaalgebruiksnorm voor stikstof. Daarmee zou voor deze stikstofmeststoffen uit dierlijke mest een geheel nieuwe markt beschikbaar komen.

Het nieuwe stelsel van verantwoorde mestafzet zal gelden voor alle landbouwbedrijven die dierlijke meststoffen produceren en vooral gevolgen hebben voor die bedrijven die over onvoldoende plaatsingsruimte beschikken. Dit grijpt naar mening van de regering het beste aan bij wat volgens de regering de kern van het probleem is: onbalans tussen mestproductie en mestplaatsing.

Mogelijke alternatieve stelsels om te sturen op productiebeheersing zijn beschreven door Cap Gemini Consulting/Alterra[23]. Zij beschrijven drie alternatieve sturingsinstrumenten: een stelsel van dier(productie)rechten, een nieuw stelsel van dierrechten in combinatie met een emissielabel voor ammoniak, en een stelsel dat aangeduid wordt als Emissie Managementsysteem. Hiervoor is aangegeven waarom de regering meent dat een stelsel van dierrechten minder gewenst is voor aanpak van de mestvolumeproblematiek. Over het Emissie managementsysteem constateren de auteurs dat volledige implementatie niet mogelijk is in 2015. De benodigde technieken om op bedrijfsniveau op betrouwbare wijze emissies te meten dan wel te modelleren zijn nog niet of in onvoldoende mate beschikbaar. Daarmee zou keuze voor dit stelsel betekenen dat invoering daarvan pas na 2015 zou kunnen, en er in de periode tot invoering van dit

---

[22] CBS (2012), statline, tabel *Mineralen op landbouwgrond (bodembalansen).* Cijfers voor 2012 zijn voorlopige cijfers.

[23] Cap Gemini Consulting i.s.m. Alterra/WUR (2010), *Veehouderij binnen de milieugebruiksruimte; Opties voor sturingsinstrumenten veehouderij vanaf 2015*, rapportnummer 2010.085.HD.

stelsel alsnog maatregelen zouden moeten worden genomen om mestproductie en mestafzet in balans te krijgen en houden. Dat acht de regering ongewenst.

Het met dit wetsvoorstel in te voeren stelsel van verantwoorde mestafzet vertoont overeenkomsten met het stelsel van mestafzetovereenkomsten zoals dat van 2001 tot en met 2004 bestaan heeft. Die overeenkomsten betreffen de kernbepaling uit dit wetsvoorstel dat een veehouderijbedrijf alleen dan mest mag produceren als het bedrijf voor die mest plaatsingsruimte heeft gecontracteerd. Aan die verplichting kan worden voldaan door naast afzet op grond in eigen gebruik, mestplaatsingsovereenkomsten af te sluiten. In paragraaf 2.2 is beschreven waarom het stelsel van mestafzetovereenkomsten destijds afgeschaft is. De regering meent dat ten opzichte van de situatie van 2001-2004 er een aantal wezenlijke veranderingen zijn die doeltreffende en doelmatige werking van dit onderdeel van het stelsel van verantwoorde mestafzet mogelijk maken. De belangrijkste wijziging is dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten moest functioneren als ondersteuning van het toenmalige stelsel van regulerende mineralenheffingen (hierna: MINAS). Deze twee stelsels sloten niet goed op elkaar aan. Het stelsel van verantwoorde mestafzet sluit naadloos aan op het in 2006, als vervanging van MINAS, ingevoerde stelsel van gebruiksnormen. Dit versterkt de sturingskracht aanzienlijk aangezien er een directe koppeling wordt gelegd tussen de geldende gebruiksnormen en daarmee de beschikbare aanvoer- en plaatsingsruimte voor mest. Mede vanwege die aansluiting met het gebruiksnormenstelsel veroorzaakt het stelsel van verantwoorde mestafzet in beperktere mate nieuwe informatiebehoeften van de overheid om het stelsel te kunnen handhaven. Tegelijkertijd wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om veehouders zelf te laten bepalen wat de verwachte mestproductie zal zijn. Dit biedt de mogelijkheid tot maatwerk die in het stelsel van mestafzetovereenkomsten ontbrak.

In hoofdstuk drie wordt het nieuwe stelsel in meer detail uiteengezet.

Hoofdstuk 3 Nieuw stelsel

3.1 Doel en kern stelsel

Het doel van dit wetsvoorstel is de realisatie van een afname van de druk op de gebruiksnormen door middel van het creëren van een duurzaam evenwicht tussen mestproductie en mestafzetmogelijkheden en het verplicht verwerken van een deel van het bedrijfsoverschot. Door laatstgenoemde verplichting te laten gelden voor alle bedrijven met een overschot, wordt tevens het in paragraaf 2.5 gesignaleerde vrijbuitersprobleem ondervangen. Met het oog op deze doelen worden voor de gehele veehouderijsector twee kernbepalingen voorgesteld. In de eerste plaats zullen veehouders in een kalenderjaar geen dierlijke meststoffen mogen produceren tenzij ze dat doen in een omvang die blijft binnen de afzetruimte die daartoe op uiterlijk 16 mei van dat jaar is vastgelegd (verder uiteengezet in paragraaf 3.2). In de tweede plaats zullen veehouders die meer dierlijke meststoffen produceren dan ze ingevolge de gebruiksnormen op eigen grond mogen aanwenden, een percentage van dit productieoverschot moeten laten verwerken (verder uiteengezet in paragraaf 3.3).

3.1.1 Mestplaatsingsruimte

Voor de ondersteuning van de naleving van de gebruiksnormen voor (dierlijke) meststoffen is het van belang dat niet meer dierlijke meststoffen worden geproduceerd dan verantwoord kunnen worden afgezet. Met het oog daarop wordt in dit wetsvoorstel een instrumentarium geïntroduceerd dat de jaarlijkse mestproductie op bedrijfsniveau koppelt aan de voor handen zijnde mestafzetmogelijkheden. De jaarlijks toegestane productie van dierlijke meststoffen op bedrijfsniveau (zie paragraaf 3.1.1.1) mag niet groter zijn dan de mestplaatsingsruimte die een veehouder uiterlijk op 16 mei van een kalenderjaar heeft vastgelegd. De mestplaatsingsruimte wordt gevormd door de tot het bedrijf behorende landbouwgrond en natuurterrein waarop dierlijke meststoffen kunnen worden aangewend (zie paragraaf 3.1.1.2) en de contractueel verzekerde afzetruimte bij andere landbouwbedrijven of bij verwerkers van dierlijke meststoffen (zie paragraaf 3.1.1.3). De contractueel verzekerde aanvoer van dierlijke meststoffen van andere bedrijven wordt daarop in mindering gebracht (zie paragraaf 3.1.1.4). Op deze wijze is sprake van vier variabelen die onderling op elkaar inspelen:

(a) mestproductie,

(b) ‘eigen’ grond,

(c) afzet via overeenkomsten, en

(d) aanvoer via overeenkomsten

Bij het realiseren van afdoende mestplaatsingsruimte kan een veehouder alle vier de variabelen aanpassen met het oog op de realisatie van een evenwicht tussen productie en verantwoorde afzet.

De jaarlijkse mestproductie en mestplaatsingsruimte worden uitgedrukt in kilogrammen fosfaat. Deze keuze is in belangrijke mate gebaseerd op het gegeven dat fosfaat, in tegenstelling tot stikstof niet uit dierlijke mest vervluchtigt. De hoeveelheid fosfaat in uitgescheiden dierlijke mest verandert

niet onder invloed van omgevingsfactoren en mestmanagement. Dit is anders voor stikstof in de uitgescheiden mest: afhankelijk van hoe de mest wordt opgeslagen en behandeld tussen het moment van excretie en de aanwending van de mest, kan de aanwezige hoeveelheid stikstof in de mest aanzienlijk veranderen. Dat maakt stikstof minder geschikt om een systeem op te baseren dat stuurt op de afzet van mineralen in dierlijke mest.
De keuze voor fosfaat past zeer wel bij de normstelling van de Nitraatrichtlijn. Deze is wel primair gericht op nitraat, maar aangezien het nieuwe stelsel de gehele mestproductie – dus fosfaat én stikstof – bindt aan de afzetmogelijkheden van fosfaat, wordt ook de stikstofproductie gereguleerd. Het voorgestelde stelsel is daarmee ondersteunend voor de naleving van de Nitraatrichtlijn (artikel 5, vijfde lid, van die richtlijn)

3.1.1.1 Mestproductie

Uitgangspunt van het voorgestelde stelsel is dat een veehouder voor 16 mei van een kalenderjaar de mestplaatsingsruimte voor een kalenderjaar moet hebben gegarandeerd. Dit impliceert dat een veehouder voor die datum een inschatting moet hebben gemaakt van zijn mestproductie in dat jaar. Aangezien de jaarlijkse mestproductie wordt uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, moet een veehouder een inschatting maken van zijn fosfaatproductie.
Een veehouder zal bij het maken van een inschatting van zijn fosfaatproductie rekening kunnen houden met zijn specifieke bedrijfsomstandigheden. Een belangrijk voordeel van deze werkwijze is dat een veehouder kan anticiperen op en sturen met het mineralenmanagement op het eigen bedrijf en eventuele bedrijfsuitbreiding en –inkrimping. Indien een veehouder bijvoorbeeld fosfaatarm voer gebruikt, zal hij relatief minder mestplaatsingsruimte nodig hebben dan wanneer hij dat niet doet. Op basis van de door de veehouder gemaakte inschatting van de benodigde fosfaatproductie zal een veehouder mestplaatsingsruimte gaan verwerven of mogelijk zelfs “beschikbaar” stellen voor andere bedrijven.
Mocht na 15 mei van het lopende jaar blijken dat een veehouder over onvoldoende mestplaatsingsruimte beschikt, dan bestaat er een tweetal mogelijkheden om bij te sturen. De veehouder kan zijn veestapel inkrimpen en daarmee de mestproductie verlagen. Ook kan de veehouder via voermaatregelen de fosfaatproductie verlagen. Aan het einde van het kalenderjaar zal worden gecontroleerd of de mestproductie daadwerkelijk binnen de grenzen van de mestplaatsingsruimte is gebleven.
Hoofdstuk VI van de Meststoffenwet bieden een basis voor het stellen van verantwoordings- en hoeveelheidsbepalingen voor onder andere de jaarlijkse mestproductie. Dit hoofdstuk maakt het overbodig in het kader van dit wetsvoorstel daartoe nieuwe voorschriften te introduceren. Met het oog op de controle op de naleving van de gebruiksnormen zijn in hoofdstuk X van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet, (hierna: Ubm) administratieve voorschriften en voorschriften inzake de berekening van de jaarlijkse mestproductie opgenomen. Van die voorschriften zal ook in het kader van de controle op de mestplaatsingsruimte gebruik worden gemaakt. Dit maakt duidelijk dat het stelsel van gebruiksnormen en de voorschriften van dit wetsvoorstel op elkaar ingrijpen. Beide stelsels zullen dan ook niet

gescheiden van elkaar bestaan, maar, gebruikmakend van dezelfde gegevens, elkaar versterken.

3.1.1.2 Eigen grond

Een belangrijk onderdeel van de mestplaatsingsruimte zal worden gevormd door de landbouwgrond die een veehouder in een kalenderjaar in gebruik heeft en opgeeft krachtens de artikelen 34, onderdeel c, en 35, eerste lid, onderdeel c, van de Meststoffenwet. Aangesloten zal worden bij de peildatum die wordt gehanteerd bij de gebruiksnormen. Thans wordt daarbij de datum van 15 mei gehanteerd (artikel 22 van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet, hierna: Ubm). Het aantal kilogrammen fosfaat dat ingevolge de gebruiksnormen mag worden aangewend op de landbouwgrond die een veehouder op 15 mei in gebruik heeft, telt mee voor de mestplaatsingsruimte. Door het gebruik van de datum van 15 mei wordt aangesloten bij de systematiek van de gebruiksnormen; een landbouwer die grond op 15 mei in gebruik heeft, mag op die landbouwgrond meststoffen aanwenden conform de gebruiksnormen. Daarbij aansluitend zal in het voorgestelde systeem van productie- en afzetevenwicht degene die grond op 15 mei in gebruik heeft de dierlijke meststoffen tevens mogen produceren tot een hoogte die hij ook mag aanwenden (artikel 33b, eerste lid, onderdeel a, onder 1º).
Een vergelijkbare systematiek geldt voor natuurterrein die bij een bedrijf behoort. Een veehouder mag dierlijke meststoffen produceren in een omvang die krachtens de op grond van de Wet bodembescherming geldende fosfaatgebruiksnormen mag worden aangewend op de bij het bedrijf in gebruik zijnde natuurterrein (artikel 33b, eerste lid, onderdeel a, onder 1º).
Indien een veehouder inschat dat de mestproductie, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die hij voor een kalenderjaar voorziet, kan worden geplaatst op de grond die ingevolge het bovenstaande meetelt voor de mestplaatsingsruimte, behoeft hij geen verdere afzetcapaciteit te verkrijgen met het oog op zijn fosfaatproductie. Dat zal zich vooral voordoen bij grondgebonden rundveebedrijven of gemengde bedrijven met voldoende grond. Indien echter onvoldoende of in het geheel geen grond bij het bedrijf in gebruik is, zal de veehouder op andere wijze mestplaatsingsruimte moeten realiseren of anderszins zijn mestproductie in overeenstemming moeten brengen met de beschikbare mestplaatsingsruimte.

3.1.1.3 Afzet via overeenkomsten

Veehouders die niet beschikken over (voldoende) grond om hun mestproductie in een kalenderjaar binnen de gebruiksnormen aan te wenden, kunnen mestplaatsingsruimte realiseren door middel van mestplaatsings- of mestverwerkingsovereenkomsten (artikel 33b, eerste lid, onderdeel a, onder 3º en 4º). De hoeveelheid fosfaat waarvoor zij op deze wijze afzet hebben gerealiseerd, telt mee voor de in het desbetreffende jaar geldende mestplaatsingsruimte.
Mest*verwerking*sovereenkomsten zijn overeenkomsten die zijn gesloten met het oog op de naleving van de verplichte verwerking van een gedeelte van het bedrijfsoverschot (zie paragraaf 3.3). Alleen voor het gedeelte van het

overschot dat verplicht moet worden verwerkt, worden mestverwerkingsovereenkomsten gesloten
Mest*plaatsings*overeenkomsten zijn overeenkomsten waarlangs de afzet van het gedeelte van het overschot dat niet verplicht behoeft te worden verwerkt, wordt gegarandeerd, en welke zijn gesloten met het oog op de realisatie van mestplaatsingsruimte. Het zal daarbij primair gaan om overeenkomsten met in Nederland gevestigde landbouwbedrijven die dierlijke meststoffen nodig hebben met het oog op de aanwending daarvan op hun landbouwgrond. In gevallen waarin een veehouder meer dierlijke meststoffen laat verwerken dan hij verplicht is, kan het ten aanzien van dat meerdere eveneens gaan om de mestplaatsingsovereenkomsten met verwerkers.

Met het oog op het voorkomen van onnodige lasten voor landbouwers en de facilitering van de voorjaarsaanwending van dierlijke meststoffen door landbouwers, is in het voorgestelde artikel 33b, tweede lid, een verlicht regime opgenomen voor dierlijke meststoffen die voor de datum van 16 mei rechtstreeks zijn vervoerd van een veehouder naar een landbouwbedrijf. Bij mesttransporten moet altijd een vervoersbewijs dierlijke meststoffen zijn gevoegd (artikel 53 Ubm). Hierop moeten, eventueel na het transport in verband met het afronden van een laboratoriumonderzoek, de hoeveelheden vervoerde fosfaat en stikstof worden ingevuld. Veehouders moeten de gegevens van de vervoerbewijzen binnen 30 dagen aan DR hebben doorgegeven (artikel 64 van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (hierna: Urm)). Aangezien die gegevens derhalve zowel bij de veehouder als de afnemer en de minister bekend zijn, kunnen deze vervoersbewijzen voor vervoer dat heeft plaatsgevonden tot en met 15 mei worden benut als zijnde overeenkomsten . Van vervoersstromen die tot en met 15 mei hebben plaatsgevonden is zeker dat de mest is afgezet van de veehouder naar een landbouwbedrijf en is de afzet derhalve reeds gerealiseerd. Deze gerealiseerde afzet kan daarom via het bijbehorende vervoersbewijs meetellen voor de mestplaatsingsruimte zonder dat daarvoor nog een mestplaatsingsovereenkomst behoeft te worden overgelegd aan de Minister van EL&I. Voorwaarde is wel dat het vervoerbewijs volledig is ingevuld en de gegevens tijdig zijn gemeld, conform de voorschriften die voor de vervoerbewijzen gelden.
Uiteraard moet rekening worden gehouden met situaties waarin in de periode van 1 januari tot en met 15 mei uitvoering wordt gegeven aan mestplaatsingsovereenkomsten of waarin vervoersbewegingen van dierlijke meststoffen plaatsvinden waarbij geen mestplaatsingsruimte wordt gerealiseerd. In dergelijke gevallen tellen vervoersbewijzen niet mee in de mestplaatsingsruimte. Dit met het oog op het voorkomen van dubbeltelling en het ten onrechte creëren van een te hoge mestplaatsingsruimte. In de toelichting bij artikel 33b wordt hierop nader ingegaan.
Opgemerkt zij dat dit verlichte regime enkel geldt voor zover de mest rechtstreeks is vervoerd naar een landbouwbedrijf. Indien dierlijke meststoffen in de genoemde periode naar een verwerker worden vervoerd, geldt het verlichte regime niet.

Overeenkomsten zullen alleen meetellen voor de mestplaatsingsruimte indien ze voldoen aan de in artikel 33c, eerste en tweede lid, opgenomen eisen. De eisen zien ten eerste op de data waarop de overeenkomsten uiterlijk moeten

zijn gesloten en ten tweede op de minimale inhoud van de overeenkomsten. Wat de data betreft, geldt dat de mestverwerkingsovereenkomsten die de basis vormen voor de verplichte mestverwerking, moeten zijn gesloten voorafgaande aan het desbetreffende kalenderjaar. Eveneens moeten de relevante gegevens uit deze overeenkomsten door beide partijen voor 1 januari bij de minister zijn ingediend. Dit is in lijn met hetgeen bij brief van 28 september 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 33 037, nr. 1) is aangekondigd: verwerkingsovereenkomsten moeten voorafgaande aan een kalenderjaar worden aangegaan en ingediend. Op deze wijze wordt, voorafgaand aan het moment van produceren van het gedeelte van de mest dat buiten de Nederlandse markt van dierlijke meststoffen moet worden afgezet, zekerheid gecreëerd dat de mest ook daadwerkelijk niet zal drukken op de Nederlandse mestmarkt.
Voor mestplaatsingsovereenkomsten geldt dat de overeenkomsten voor een kalenderjaar uiterlijk op 16 mei moeten zijn aangeleverd en voor die datum moeten zijn gesloten. Ook moeten de relevante gegevens uit deze overeenkomsten door beide partijen voor 16 mei zijn ingediend bij de minister. Het hanteren van deze datum hangt samen met het feit dat voor de vraag of landbouwgrond in gebruik is bij een landbouwer, de datum van 15 mei bepalend is (artikel 22 Ubm). Dit gegeven leidt ertoe dat veehouders pas in de aanloop naar 15 mei finale zekerheid krijgen over de vraag hoeveel mestplaatsingsruimte ze moeten contracteren. Dit neemt overigens niet weg dat voor 16 mei alle in het desbetreffende kalenderjaar te produceren mest moet worden verantwoord, ook de productie die voor die datum heeft plaatsgevonden. 15 mei is derhalve een uiterste datum voor het aanleveren van de gegevens die de mestplaatsingsruimte bepalen, maar de gehele jaarproductie moet met die gegevens worden gedekt.

3.1.1.4 Aanvoer via overeenkomsten

Een laatste component die relevant is voor het vaststellen van de mestplaatsingsruimte van een veehouder, is de aanvoer van dierlijke meststoffen. Indien een veehouder voornemens is in een kalenderjaar dierlijke meststoffen te laten aanvoeren, en daartoe mestplaatsingsovereenkomsten sluit met een andere veehouder, wordt zijn mestplaatsingsruimte verkleind met de gecontracteerde hoeveelheid fosfaat (artikel 33b, eerste lid, onderdeel b). Gedacht kan worden aan veehouders die meer grond in gebruik hebben dan zij met de op hun bedrijf geproduceerde mest kunnen vullen. Ook kan het gaan om een situatie waarin veehouders andersoortige dierlijke meststoffen willen gebruiken dan de op hun bedrijf geproduceerde. In een dergelijke situatie ontstaat, indien de veehouder mestplaatsingsovereenkomsten afsluit met het oog op de aanvoer van mest, productieruimte bij de wederpartij. Voorkomen moet worden dat zowel de wederpartij als de veehouder mest produceren met het oog op de benutting van dezelfde grond.

3.1.1.5 Voorbeelden mestplaatsingsruimte

Een paar rekenvoorbeelden om helder te maken hoe de in paragraaf 3.1.1 benoemde variabelen op elkaar inspelen:

Veehouder A heeft de beschikking over landbouwgrond waarop hij voor 5.000 kg fosfaat aan dierlijke meststoffen kwijt kan. Hij verwacht dat zijn dieren in totaal 4.000 kg fosfaat produceren. Hij houdt dus 1.000 kg aan mestplaatsingsruimte over. Die ruimte kan hij benutten door meer dieren te gaan houden of zich op grond van mestplaatsingsovereenkomsten te verplichten tot het afnemen van dierlijke mest. Hij kan de 1.000 kg ook als marge aanhouden voor het geval aan het einde van het jaar blijkt dat zijn reële mestproductie meer bedraagt dan zijn inschatting.

Veehouder B heeft de beschikking over landbouwgrond waarop hij voor 5.000 kg fosfaat aan dierlijke meststoffen per jaar kwijt kan. Hij verwacht dat zijn dieren in totaal 6.000 kg fosfaat produceren. Hij zal dus voor 1.000 kg afzet via overeenkomsten moeten zien te regelen, de productie met 1.000 kg moeten verlagen via voermaatregelen of door minder dieren te gaan houden of voor 1.000 kg aan extra grond moeten verwerven.

Veehouder C heeft de beschikking over landbouwgrond waarop hij voor 5.000 kg fosfaat aan dierlijke meststoffen per jaar kwijt kan. Hij verwacht dat zijn dieren in totaal 6.000 kg fosfaat produceren. Bovendien voert hij op basis van een mestplaatsingsovereenkomst voor 2.000 kg aan (andersoortige) dierlijke meststoffen per jaar aan van een ander bedrijf met het oog op de aanwending daarvan op zijn eigen grond. Hij zal dus voor 3.000 kg afzet via overeenkomsten moeten regelen, de productie met 3.000 kg moeten verlagen via voermaatregelen of door minder dieren te gaan houden of voor 3.000 kg aan extra grond moeten verwerven.

Veehouder D heeft de beschikking over landbouwgrond waarop hij voor 5.000 kg fosfaat aan dierlijke meststoffen per jaar kwijt kan. Hij verwacht dat zijn dieren in totaal 4.000 kg fosfaat produceren. Hij voert voor op basis van een mestplaatsingsovereenkomst 2.000 kg fosfaat aan (andersoortige) dierlijke meststoffen per jaar aan. Hij zal dus voor 1.000 kg afzet via overeenkomsten moeten regelen, de productie met 1.000 kg moeten verlagen via voermaatregelen of door minder dieren te gaan houden of voor 1.000 kg aan extra grond moeten verwerven.

3.1.2 Mestverwerking

3.1.2.1 Achtergrond

Om de in paragraaf 2.4 beschreven druk op de Nederlandse markt voor dierlijke mest te verminderen, is het noodzakelijk dat een deel van de dierlijke mest verplicht buiten die markt wordt gehouden. Deze noodzaak wordt nog versterkt nu het nieuwe stelsel van verantwoorde mestafzet niet langer een maximum stelt aan het aantal te houden dieren en ruimte ontstaat voor groei

van de dierlijke mestproductie. Door de introductie van een verwerkingsplicht kan worden geborgd dat de druk van de in Nederland geproduceerde dierlijke meststoffen op de Nederlandse mestmarkt, en daarmee de druk om de gebruiksnormen niet na te leven, afneemt of in elk geval niet zal toenemen.
Zoals hiervoor reeds aangegeven, kan het buiten de Nederlandse mestmarkt houden van dierlijke meststoffen op twee manieren worden gerealiseerd:

1. door de dierlijke mest zodanig te (laten) behandelen dat het eindproduct geen dierlijke mest meer is (zoals verbranding), of
2. door de dierlijke mest, al dan niet na bewerking, te exporteren.

De verwerkingsplicht verplicht alle veehouders met een overschot een bijdrage te leveren aan het tot stand komen van mestverwerking: een deel van het overschot aan dierlijke meststoffen dat veehouders produceren moet buiten de Nederlandse markt voor dierlijke meststoffen worden afgezet. Het mes snijdt aan twee kanten: enerzijds wordt de druk op de Nederlandse markt en de druk op de gebruiksnormen beheersbaar gehouden, anderzijds wordt bereikt dat verwerkingsinitiatieven voor nu en voor de toekomst van de grond kunnen komen, doordat een vaste aanvoer van dierlijke mest verzekerd is. Verwerking wordt daarmee breed gedefinieerd: zowel het daadwerkelijk omzetten van mest in een product dat geen dierlijke mest meer is (door bij voorbeeld verbranding of in de toekomst door het omzetten van dierlijke mest tot kunstmestvervangers); als het (vaak na bewerking) exporteren van dierlijke meststoffen valt eronder.

3.1.2.2 Contracteer- en verwerkingsplicht

De verwerkingsplicht is een essentieel onderdeel van het stelsel. Door de verwerkingsplicht wordt de druk op de binnen Nederland geldende gebruiksnormen verlaagd. Het is daarom van belang dat de veehouder de hoeveelheid dierlijke meststoffen waarvoor de verwerkingsplicht geldt, daadwerkelijk bij een verwerker aflevert en met het oog daarop voorafgaand aan het desbetreffende kalenderjaar contracten sluit. Ook aan de kant van de verwerker moet zeker worden gesteld dat hij de mest die hij ontvangt, daadwerkelijk verwerkt. De verwerkingsplicht valt daarmee uiteen in drie delen:

1. verplichting voor de veehouder om voor het voor hem verplichte deel van zijn overschot aan dierlijke meststoffen, mestverwerkingsovereenkomsten af te sluiten (artikel 33e, tweede lid);
2. verplichting voor de veehouder om die hoeveelheid dierlijke meststoffen daadwerkelijk aan een verwerker te leveren (artikel 33e, eerste lid);
3. verplichting voor de verwerker om de aangeleverde dierlijke meststoffen daadwerkelijk te verwerken (artikel 33j).

3.1.2.3 Verwerkingspercentage

De omvang van het te verwerken deel zal moeten worden bepaald op grond van een door de Minister van EL&I te bepalen percentage (artikel 33h). Dat percentage kan de minister afstemmen op verschillende diercategorieën, gebieden en mestsoorten. Uiteraard zal bij het bepalen van de percentages primair rekening worden gehouden met de druk op de gebruiksnormen in Nederland. Tevens kunnen factoren als de beschikbare verwerkingscapaciteit in Nederland en de afzetmogelijkheden in het buitenland een rol spelen. De minister kan de percentages jaarlijks vaststellen, maar kan eveneens – indien de omvang van de veestapel niet te sterk fluctueert – de percentages voor meerdere jaren vaststellen. Het langjarig vaststellen van het verwerkingspercentage heeft als voordeel dat het zorgt voor duidelijkheid en rust bij zowel veehouders als verwerkers.

3.1.2.4 Berekening verwerkingsdeel

Het aldus door de Minister van EL&I vastgestelde percentage moet vervolgens worden vermenigvuldigd met het bedrijfsoverschot van de veehouder. Daarbij wordt uitgegaan van de gegevens inzake de mestplaatsingsruimte die bij de minister op 16 mei van het voorafgaande kalenderjaar bekend zijn: de gegevens over het aantal mestverwerkings- en mestplaatsingsovereenkomsten dat het bedrijf in dat jaar heeft afgesloten. Dit betekent dat de verwerkingsverplichting in jaar t niet wordt bepaald op basis van het bedrijfsoverschot van jaar t, maar op basis van de gerealiseerde mestplaatsingsruimte voor het ingeschatte bedrijfsoverschot in jaar t-1. Gezien het feit dat deze gegevens voor elke veehouder en voor de minister bekend zijn, behoeft de overheid geen beschikking te nemen om per veehouderijbedrijf de mestverwerkingsplicht vast te stellen, hetgeen administratieve lasten en uitvoeringslasten bespaart. Bovendien weet de veehouder al vanaf 16 mei van jaar t voor hoeveel dierlijke mest hij mestverwerkingsovereenkomsten moet afsluiten voor jaar t + 1. Deze tijdige kenbaarheid maakt de eis om voorafgaand aan een kalenderjaar de mestverwerkingsovereenkomsten te sluiten, ook realiseerbaar.
Vervolgens zullen de mestverwerkings- en mestplaatsingsovereenkomsten die het bedrijf voor 16 mei van het nieuwe jaar afsluit, bepalend zijn voor zijn eventuele overschot en daarmee de mestverwerkingsplicht voor het daaropvolgende jaar. Aldus ijlen eventuele ontwikkelingen in de bedrijfsvoering een jaar na. Als de veehouder bijvoorbeeld een overschot heeft van 10.000 kg fosfaat aan dierlijke meststoffen, en het verwerkingspercentage voor zijn situatie op 20% is gesteld, zal hij 2.000 kg fosfaat via verwerkingsovereenkomsten moeten afzetten en 8.000 kg via mestplaatsingsovereenkomsten. Als hij het jaar daarna zijn productie gaat uitbreiden tot 20.000 kg fosfaat, dan blijft zijn verwerkingsplicht voor dat jaar nog wel op 2.000 kg staan, omdat bij de berekening nog wordt uitgegaan van 10.000 kg. Pas het jaar daarop zal hij 4.000 kg moeten verwerken en de resterende 16.000 kg moeten contracteren met mestplaatsingsovereenkomsten. Hetzelfde geldt uiteraard andersom voor de veehouder die zal gaan inkrimpen. Aldus is de verwachting dat dit ‘na-

ijleffect' voor de totale hoeveelheid te verwerken dierlijke meststoffen in Nederland geen onoverkomelijke consequenties heeft.

Over de wijze waarop het verwerkingspercentage in 2013 wordt vastgesteld, wordt in de toelichting op artikel I, onderdeel C, artikel 33h, ingegaan.

3.1.2.5 Mogelijkheid overdracht verwerkingsplicht

Sommige veehouders zullen meer dierlijke meststoffen verwerken dan zij op grond van artikel 33e verplicht zijn. Dit kan bij voorbeeld het geval zijn als een veehouder langjarige contracten met een exporteur heeft gesloten voor al zijn mest. Andere veehouders zullen wellicht moeite hebben om voldoende mestverwerkingsovereenkomsten af te sluiten. Het voorgestelde artikel 33f biedt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur te kunnen regelen dat de ene veehouder de verwerkingsplicht van de andere veehouder kan 'overnemen'. Of van deze grondslag gebruik wordt gemaakt, hangt af van de vraag of de voordelen die een dergelijke mogelijkheid biedt voor veehouders opwegen de nadelen in verband met administratieve lasten en nalevingskosten aan de kant van het bedrijfsleven en uitvoerings- en handhavingslasten aan de kant van de overheid.
De mogelijke 'overname' van de verwerkingsplicht heeft geen invloed op de mestplaatsingsruimte, bedoeld in artikel 33b. Dit blijft een optelsom van de mogelijkheden tot afzet op grond in feitelijk gebruik, mestverwerkingsovereenkomsten en mestplaatsingsovereenkomsten, minus de hoeveelheid mest die de veehouder ingevolge een mestplaatsingsovereenkomst aanvoert. Een veehouder die zijn hele verwerkingsverplichting overdraagt, hoeft alsdan geen mest aan te leveren bij een verwerker en zal dan ook geen mestverwerkingsovereenkomsten sluiten. Hij zal wel mestplaatsingsruimte voor zijn bedrijf willen realiseren en zal dus mestplaatsingsovereenkomsten sluiten. Zijn mestplaatsingsruimte zal alsdan worden gevormd door louter mestplaatsingsovereenkomsten, al dan niet aangevuld met de plaatsingsruimte van de eigen grond.

3.1.3 Aanvoerruimte akkerbouwers en verwerkers

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat daar waar een veehouder afzetruimte in de vorm van grond of verwerking voor zijn te produceren dierlijke mest heeft gegarandeerd in de vorm van overeenkomsten, dierlijke meststoffen mogen worden geproduceerd. Geborgd moet worden dat overeenkomsten die zijn gesloten en op grond waarvan productie mag plaatsvinden, ook daadwerkelijk kunnen worden nageleefd. Randvoorwaarde is dat beschikbare grond of verwerkingscapaciteit aanwezig is en bovendien niet dubbel wordt gecontracteerd (artikelen 33i en 33j). Zou dat wel gebeuren, dan zou een veehouder op het moment waarop hij uitvoering wil geven aan de overeenkomst en de dierlijke meststoffen wil leveren, kunnen constateren dat de dierlijke meststoffen niet kunnen worden afgezet, omdat de wederpartij al van een ander dierlijke meststoffen heeft ontvangen of omdat de verwerker onvoldoende verwerkingscapaciteit blijkt te hebben. De veehouder zou alternatieve afzetwegen moeten zoeken, met alle frauderisico's van dien.

Voor landbouwbedrijven met landbouwgrond en natuurterrein betekent dit dat zij zich in een kalenderjaar niet middels mestplaatsingsovereenkomsten mogen verplichten tot een aanvoer van meer dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, dan de hoeveelheid kilogrammen fosfaat die op de tot het bedrijf behorende landbouwgrond en natuurterrein mag worden geplaatst.
Voor landbouwbedrijven zonder vee (akker- en tuinbouw) is deze norm de enige die in het kader van het onderhavige wetsvoorstel geldt. Een dergelijk landbouwbedrijf produceert immers geen dierlijke meststoffen en behoeft derhalve geen mestplaatsingsruimte te verwerven en behoeft evenmin dierlijke meststoffen te verwerken.
Ook voor landbouwbedrijven met zowel vee als eigen grond is deze norm relevant naast de normen inzake de mestplaatsingsruimte en de verwerkingsplicht. Een dergelijk bedrijf mag op grond van de voorschriften inzake de aanvoerruimte de beschikbare grond niet dubbel uitgeven met het oog op de productie van mest door andere veehouders.

Een soortgelijke regeling wordt getroffen met betrekking tot verwerkers: ook zij mogen niet voor een grotere hoeveelheid dierlijke meststoffen mestverwerkings- of mestplaatsingsovereenkomsten met veehouders afsluiten, dan zij kunnen verwerken. Dat laatste wordt in het kader van dit wetsvoorstel de verwerkingscapaciteit genoemd. Zij hebben de verplichting deze gecontracteerde hoeveelheid ook daadwerkelijk ter verwerking aan te bieden. Omdat er voor de verwerking geen koppeling met het stelsel van gebruiksnormen mogelijk is, wordt de verwerkingscapaciteit door de minister vastgesteld. Hierop wordt nader ingegaan in de toelichting op de artikelen 33j en 33k.

3.2 Rol intermediairs en bewerkers

In de Nederlandse markt voor dierlijke meststoffen spelen intermediaire ondernemingen een belangrijke rol. Zij fungeren enerzijds als ‘makelaar’ tussen veehouders en akker- en tuinbouwers, zodat de veehouder niet zelf op zoek hoeft naar afzet voor zijn bedrijfsoverschot. Anderzijds spelen intermediaire ondernemingen een rol als ‘bewerker’ van dierlijke meststoffen: het door menging met andere mest of andere vormen van bewerking zorg dragen voor de juiste kwaliteit en samenstelling. Deze bewerkingsrol is onmisbaar om veel van de geproduceerde mest tot een waardevoller product te maken. Daarnaast vervullen zij ook belangrijke rol in het vervoeren van deze meststoffen vanaf de bedrijven naar de afnemers.

De invoering van het stelsel van verantwoorde mestafzet brengt geen wezenlijke verandering met zich voor deze positie van de intermediaire onderneming. In de praktijk zullen intermediairs hun rol kunnen blijven spelen. De veehouder en akker- en tuinbouwer kunnen bij het afsluiten van een mestplaatsingsovereenkomst afspreken dat levering van de mest door tussenkomst van de intermediaire onderneming plaatsvindt. Deze intermediaire onderneming kan dan ook – indien gewenst - partij zijn bij de overeenkomst.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is onderzocht of aan intermediaire ondernemingen ook een formele rol in het stelsel gegeven kon worden. Het ging daarbij om de mogelijkheid dat de veehouder met het oog op de realisatie van mestplaatsingsruimte ook mestplaatsingsovereenkomsten zou kunnen afsluiten met intermediairs. Vervolgens zou de intermediair verplicht zijn overeenkomsten af te sluiten met akker- en tuinbouwers of met verwerkers, waarbij de hoeveelheid dierlijke meststoffen dan in balans zouden moeten zijn met de hoeveelheid dierlijke meststoffen waarvoor hij overeenkomsten met veehouders zou hebben gesloten.
Met een dergelijke regeling zou het uitgangspunt dat het de verantwoordelijkheid is van de veehouder om de afzet van zijn overschot op een milieuverantwoorde wijze te regelen, worden verlaten en zou de directe koppeling van mestproductie aan afzet op grond of verwerking wegvallen. De introductie van één of meer tussenschakels zou het onmogelijk maken de veehouder, in dezen de 'vervuiler', aan te spreken op het niet voor handen zijn van afzet bij een intermediair. De nauwe balans tussen productie van mest, grond in 'eigen' gebruik, afzet via overeenkomsten en aanvoer, zoals beschreven in paragraaf 3.2.1, zou dan verstoord kunnen worden.
Bij de invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten (zie paragraaf 2.2) is ook bezien of er voor intermediaire ondernemingen een plaats in het wetsvoorstel moest worden opgenomen (Kamerstukken II 1999/2000, 27 276, nr. 3). Destijds kwam de regering eveneens tot de conclusie dat dit niet nodig was. Daarbij werd gewezen op een in de zomer van 1999 door de Inspectie voor de Rechtshandhaving van het toenmalige Ministerie van Justitie uitgevoerde voorlopige ex ante evaluatie van de sturingskracht van dat stelsel. Het toelaten van de mestdistributeur als contractpartij voor de binnenlandse markt zou een risico opleveren voor de handhaafbaarheid van het stelsel van mestplaatsingsovereenkomsten. Diezelfde risico's zouden zich hier voordoen. Door intermediaire ondernemingen een formele rol in het stelsel te geven, zou een ingewikkelde situatie ontstaan, waarbij het aantal overeenkomsten dat opgesteld zou worden fors zou toenemen. Dat zou betekenen dat de administratieve lasten voor het insturen van gegevens met betrekking tot die overeenkomsten en de uitvoerings- en handhavingslasten met betrekking tot de registratie van en controle op diezelfde gegevens, ook hoger zouden komen te liggen. Om deze redenen is niet voor het opnemen van intermediairs en/of bewerkers in het wetsvoorstel gekozen.

3.3 Samenloop nieuwe stelsel en dierrechten/melkquota

De beoogde datum van inwerkingtreding van het nieuwe stelsel van verantwoorde mestafzet is 1 januari 2013. De pluimvee- en varkensrechten en de melkquota zullen vooralsnog van kracht blijven. Pluimvee- en varkensrechten blijven volgens artikel 77 van de huidige wet in stand tot ten minste 1 januari 2015 en de Europese melkquotering vervalt per 1 april 2015. Gedurende twee jaar zal voor de pluimvee-, varkens- en melkveesector dus een dubbel stelsel gelden. Voor veehouders van deze diersoorten of –categorieën impliceert dit dat zij op 16 mei voldoende mestplaatsingsruimte moeten hebben gerealiseerd voor de mestproductie in het desbetreffende kalenderjaar en daarnaast voldoende dierrechten of melkquota moeten hebben met het oog op het te houden aantal dieren. Naar verwachting zal deze dubbeling een matigend effect hebben op de invoering

van het stelsel. Grote wijzigingen in bedrijfsomvang en daarmee ook in het aantal af te sluiten mestverwerkings- en mestplaatsingsovereenkomsten, zullen de eerste twee jaar door de drempels die het dierrechtenstelsel en de melkquota daarvoor opwerpen, waarschijnlijk niet optreden. Door het perspectief dat beide stelsel in 2015 gaan verdwijnen, is het wel te verwachten dat de prijzen voor rechten en quota gaan dalen naar mate de vervaldatum dichterbij komt.
Met deze dubbeling van stelsels gedurende een periode van twee jaar krijgt het nieuwe stelsel de tijd zich te bewijzen. Zoals in de brief van 28 september 2011 is aangegeven[24], kan het stelsel van pluimvee- en varkensrechten per 2015 vervallen indien dat bewijs wordt geleverd, zoals in artikel 77 van de huidige wet ook is beoogd. Aan het laten vervallen van het stelsel van pluimvee- en varkensrechten dient derhalve een afweging vooraf te gaan. De afweging kan pas goed worden gemaakt in het tweede jaar dat het nieuwe stelsel van kracht is. Zou deze afweging onverhoopt negatief uitvallen in de zin dat het nieuwe stelsel van verantwoorde mestafzet zijn sturingskracht (nog) onvoldoende heeft bewezen, dan zou er in de huidige situatie een wetswijziging nodig zijn om de datum van 1 januari 2015 in artikel 77 te vervangen door een nieuwe datum. Er bestaat een risico dat deze conclusie pas op een dusdanig laat moment kan worden getrokken, dat een dergelijke wetswijziging niet vóór 1 januari 2015 gerealiseerd kan worden. In dat geval zou het vervallen van het stelsel van pluimvee- en varkensrechten al een feit zijn. Bovendien zou dit veronderstellen dat een nieuwe datum bepaald kan worden, waarop het genoemde stelsel wel zou kunnen vervallen. Het is sterk de vraag of dit mogelijk is.
Eventuele herintroductie van het stelsel zou omvangrijk en kostbaar zijn. Zo zou er een regeling moeten worden getroffen voor ontwikkelingen die zich tussen het verval van het stelsel en de herintroductie hebben voorgedaan.
Om deze reden bevat het wetsvoorstel een wijziging van artikel 77, waardoor het stelsel van pluimvee- en varkensrechten vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit biedt de mogelijkheid gedurende het tweede jaar van de samenloop (beoogd 2014) een afgewogen oordeel te kunnen geven of het verantwoord is het genoemde stelsel te laten vervallen in 2015. Uiteraard zal over dat oordeel breed worden gecommuniceerd om alle betrokkenen in het stelsel de gelegenheid te geven zich hierop in te stellen en zal het oordeel ook met de Tweede Kamer worden gedeeld. Mocht besloten worden dat het stelsel van pluimvee- en varkensrechten niet met ingang van 1 januari 2015, maar op een latere datum vervalt, dan kan bij de bepaling van de verwerkingspercentages op grond van artikel 33h rekening worden gehouden met het feit dat voor pluimvee- en varkenshouders nog een limiterend systeem voor de productie blijft gelden, en voor de overige veehouders niet.

Hoofdstuk 4. Handhaving en sanctionering

4.1 Handhaving

[24] Kamerstukken II 2011/12, 33 037, nr. 1, p. 4.

De mestplaatsingsruimte bepaalt de maximaal te produceren hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat op een bedrijf in een kalenderjaar. Logischerwijs kan een eventuele overschrijding van de mestplaatsingsruimte eerst na afloop van dat kalenderjaar worden geconstateerd, namelijk wanneer de daadwerkelijke productie van dierlijke meststoffen in dat jaar bekend is. Aangezien de overtreding niet kan worden hersteld, kan slechts punitief worden opgetreden. Voor de mestaanvoerruimte en de mestverwerkingscapaciteit geldt hetzelfde; ook hier is slechts punitief optreden na afloop van een kalenderjaar mogelijk.

Het is de verwachting dat dergelijk punitief optreden voor de meerderheid van de veehouders een afdoende prikkel zal zijn om in de volgende jaren voldoende mestplaatsingsruimte te realiseren. Wanneer echter de productie van dierlijke meststoffen op eenzelfde bedrijf herhaalde malen de voor dat bedrijf geldende mestplaatsingsruimte heeft overschreden, kan de behoefte ontstaan aan een specifiek instrument dat al lopende een kalenderjaar kan worden ingezet met het oog op het voorkomen van de productie van een te grote hoeveelheid dierlijke meststoffen. In artikel 33d van het wetsvoorstel is een dergelijk instrument opgenomen. Dit artikel geeft de minister de bevoegdheid een bedrijf een dagplafond op te leggen, wat inhoudt dat de minister een maximaal aantal te houden dieren vaststelt.
Een dergelijk dagplafond kan niet alleen punitief, maar tevens reparatoir worden gehandhaafd. In de eerste plaats door een last onder bestuursdwang (artikel 49 Mw) . Deze zou kunnen bestaan uit het weghalen van dieren. Een meer waarschijnlijke mogelijkheid biedt de last onder dwangsom (artikel 49 Mw jo. artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht). In de last wordt een veehouder dan opgedragen het maximaal aantal te houden dieren niet (nogmaals) te overschrijden. De veehouder verbeurt per in de last bepaalde tijdseenheid een dwangsom die in ieder geval de waarde van het economisch voordeel van het aanhouden van het teveel aan dieren met zich brengt.

De verplichting om dierlijke meststoffen af te leveren bij een verwerker (verplichting veehouder) of te verwerken (verplichting verwerker) is eveneens een bepaling die na afloop van een kalenderjaar kan worden gecontroleerd. Deze controle kan geschieden op basis van de hoeveelheid in een kalender bij de DR ingediende vervoerdocumenten. Mocht worden geconstateerd dat onvoldoende dierlijke meststoffen bij een verwerker zijn afgeleverd, dan zal punitief worden opgetreden.

4.2 Sanctionering: strafrecht/bestuursrecht

Het stelsel van mestplaatsings- en mestaanvoerruimte dat zal gelden voor landbouwers en de voorschriften inzake de verwerkingscapaciteit voor verwerkers, is ondersteunend aan en heel direct verweven met het stelsel van de gebruiksnormen; door de productie van dierlijke meststoffen aan banden te leggen, en een gedeelte van de dierlijke meststoffen verplicht te laten verwerken, wordt de (fraude)druk op het mestgebruik verkleind en moet een situatie ontstaan waarin de gebruiksnormen worden nageleefd. Het niet voldoen aan de in dit wetsvoorstel opgenomen voorschriften vergroot het risico op overtreding van de gebruiksnormen. Met het oog op een effectieve toepassing van handhavingsinstrumenten zal aansluiting worden

gezocht bij het bestaande handhavingsinstrumentarium van de Meststoffenwet. Voor de Meststoffenwet geldt een duaal handhavingsregime; er bestaat de mogelijkheid voor zowel strafrechtelijke (artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten, hierna: Wed)als bestuursrechtelijke (hoofdstuk VIII van de Meststoffenwet) handhaving. Dit uitgangspunt is neergelegd in artikel 55 van de Meststoffenwet: Indien de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven, wordt zij aan het openbaar ministerie voorgelegd. Hierbij is in het onderhavige wetsvoorstel aangesloten. Het niet aansluiten bij het bestaande stelsel zou kunnen leiden tot een situatie waarin, indien sprake zou zijn van een cluster van overtredingen – bijvoorbeeld overtreding van de mestplaatsingsruimte en overtreding van de gebruiksnormen – de ene overtreding straf- en de ander bestuursrechtelijk moeten worden gehandhaafd. Dat leidt tot relatief hogere uitvoeringslasten, ineffectiviteit en is voor de burger onduidelijk.

In het wetsvoorstel is in artikel I, onderdeel F, bepaald welke boete zal worden opgelegd bij overtreding van:

- de mestplaatsingsruimte (een veehouder produceert meer dierlijke meststoffen dan waarvoor hij mestplaatsingsruimte heeft gecontracteerd),
- de verwerkingsplicht (een veehouder levert niet de verplichte hoeveelheid dierlijke meststoffen aan een verwerker of de verwerker verwerkt niet alle mest die hij aangeleverd krijgt),
- de mestaanvoerruimte (een landbouwer met grond sluit meer mestplaatsingsovereenkomsten dan waarvoor hij ingevolge de gebruiksnormen plaatsingsruimte heeft), en
- de mestverwerkingscapaciteit (een verwerker sluit meer mestplaatsings- en mestverwerkingsovereenkomsten dan waarvoor hij verwerkingscapaciteit heeft).

De boete die in dergelijke gevallen wordt beoogd, is een boete per kilogram fosfaat. Voor iedere kilogram die teveel is geproduceerd (veehouder) of waarvoor geen overeenkomst had mogen worden afgesloten (landbouwer met grond of verwerker) wordt een bedrag van € 7,- in rekening gebracht. Een degelijke boete geldt eveneens voor overtreding van de gebruiksnormen voor dierlijke mest. Evenals voor de boete in het kader van de gebruiksnormen zal ook voor deze boete op basis van artikel 60 de mogelijkheid worden gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur afwijkende tarieven vast te stellen.

Voor de overtreding van de overige bepalingen zullen op grond van artikel 62 van de Meststoffenwet boetes worden vastgesteld.

Voor de strafrechtelijke handhaving wordt zoals gezegd één op één aangesloten bij het bestaande stelsel van handhaving. In artikel II wordt derhalve voorgesteld de relevante bepalingen van dit wetsvoorstel op te nemen in de Wed. Aangezien strafrechtelijke handhaving van de Meststoffenwet ingevolge artikel 55 enkel aan de orde is in geval van zeer

ernstige overtredingen, is ook ten aanzien van de zwaarte van de strafrechtelijke sancties aangesloten bij het bestaande regime. Concreet houdt dit in dat overtredingen van de mestplaatsingsruimte, de mestaanvoerruimte, de verwerkingscapaciteit en het niet naleven van de verplichting dierlijke meststoffen te verwerken, wordt ingedeeld in dezelfde categorie economische delicten als waarin de gebruiksnormen zijn opgenomen. Met het openbaar ministerie zullen nadere afspraken worden gemaakt inzake de inzet van het strafrecht.

De naleving van de mestplaatsingsovereenkomsten en de mestverwerkingsovereenkomsten is uiteraard aan degenen die partij zijn bij de overeenkomst. Het Burgerlijk Wetboek biedt contractspartijen handvatten om in geval van niet naleving van een contract op te treden. Partijen kunnen in een civiele procedure nakoming van de overeenkomst of schadevergoeding vorderen. Het is niet aan de overheid om in civielrechtelijke relaties te treden.

Hoofdstuk 5. Effecten van het wetsvoorstel

5.1 Bedrijfseffecten

5.1.1 Aantal betrokken bedrijven

De maatregelen uit het onderhavige wetsvoorstel hebben gevolgen voor verschillende groepen bedrijven.

In de eerste plaats alle landbouwbedrijven die dieren houden. Zij dienen te beschikken over voldoende mestplaatsingsruimte voor de op hun bedrijf geproduceerde dierlijke mest. Op basis van cijfers over 2011 gaat het om ongeveer 38.000 bedrijven[25]. Van deze bedrijven kunnen circa 14.000 bedrijven alle geproduceerde mest op grond in eigen gebruik kwijt. Dit betekent dat ongeveer 24.000 landbouwbedrijven over onvoldoende grond in eigen gebruik beschikken om de gehele eigen mestproductie op te plaatsen binnen de geldende fosfaatgebruiksnormen. Of dit het aantal bedrijven is dat vanaf 2013 te maken krijgt met de verplichting tot afsluiten van mestverwerkingsovereenkomsten respectievelijk mestplaatsingsovereenkomsten is, naast de jaarlijkse autonome afname van het aantal landbouwbedrijven, afhankelijk van een tweetal bepalende factoren: productie en plaatsingsruimte. De plaatsingsruimte op grond in eigen gebruik is afhankelijk van de hoeveelheid grond en van de fosfaatgebruiksnormen die voor deze gronden van toepassing zijn. De productie is afhankelijk van het aantal dieren en de fosfaatexcretie per dier. Dit wetsvoorstel vormt, in aanvulling op het reeds in de Meststoffenwet vastgelegde gebruiksnormenstelsel, een extra prikkel voor alle veehouderijbedrijven met een (dreigend) overschot om door middel van voermaatregelen het overschot te verlagen. Met name voor bedrijven met een relatief klein overschot kunnen voermaatregelen een goede optie zijn om het overschot te reduceren. De met onderhavig wetsvoorstel te introduceren maatregelen sluiten daarmee aan bij de inzet van het bedrijfsleven om door voermaatregelen het nationale fosfaatoverschot te verlagen. Het in gebruik nemen van grond zal voor sommige bedrijven eveneens een verantwoorde en te realiseren optie zijn om het overschot voor hun bedrijf te verlagen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het totale nationale overschot aan fosfaat hiermee per saldo niet kleiner wordt. Dit in tegenstelling tot het nemen van voermaatregelen; dit verkleint het nationale overschot wel.
Het voorgaande maakt het prognosticeren van het precieze aantal bedrijven dat vanaf 2013 mestverwerkings- en mestplaatsingsovereenkomsten moet afsluiten onzeker. Dit wordt in het geval van mestverwerkingsovereenkomsten versterkt door het gegeven dat invulling van de hoogte van het verwerkingspercentage (voorgestelde artikel 33h), en de eventuele invulling van de mogelijkheid om bedrijven met een klein overschot geen verwerkingsverplichting op te leggen op een later tijdstip geschiedt. Ten behoeve van de berekening van de administratieve lasten en de nalevingskosten van dit wetsvoorstel (zie hierna) is uitgegaan van gegevens zoals deze voor het jaar 2011 bekend zijn bij DR.

[25] Bron: Dienst Regelingen

Een tweede groep dat gevolgen ondervindt zijn die bedrijven die over mestplaatsings- en/of mestaanvoerruimte beschikken en daarmee ruimte hebben voor het afsluiten van mestplaatsingsovereenkomsten met veehouders met een overschot. Ten behoeve van de berekening van de nalevingskosten is uitgegaan van 42.000 bedrijven.

In de derde plaats verwerkers, aangezien deze wederpartij zijn bij de door bedrijven met een overschot af te sluiten mestverwerkingsovereenkomsten. Onderscheid kan worden gemaakt tussen verwerkers die mest zelf verwerken tot een product dat niet meer wordt beschouwd als dierlijke mest, en verwerkers die dierlijke mest afzetten buiten de Nederlandse landbouwmarkt voor dierlijke mest (exporteurs). Tot de eerste categorie konden, in 2011 9 ondernemingen worden gerekend, tot de tweede categorie 123.

Voor overige ondernemingen, zoals intermediaire ondernemingen en bewerkers van mest, heeft dit wetsvoorstel geen directe gevolgen. Voor zover bedrijven met een overschot, bedrijven met plaatsingsruimte en mestverwerkers gebruik willen maken van de diensten van deze ondernemingen, is dat aan deze bedrijven zelf om dat te beslissen.

Het aantal bedrijven dat nu reeds te maken heeft met het te vervallen stelsel van varkens- en pluimveerechten en/of het te vervallen stelsel van melkquota is lager dan het aantal bedrijven dat te maken zal krijgen met de nieuwe verplichtingen uit het wetsvoorstel. In 2011 beschikten volgens DR (door eigendom dan wel de zogenaamde 'lease') 8.060 bedrijven over varkensrechten, 3.136 bedrijven over pluimveerechten en 502 bedrijven over beide soorten rechten. Het aantal bedrijven met melkvee, voor wie het stelsel van melkquota van belang is, bedroeg in 2011 ruim 19.000.

5.1.2 Administratieve lasten

Op basis van de hoofdlijnen van het stelsel, zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 van deze Memorie, wordt in deze paragraaf een eerste, globale inschatting gemaakt van de toekomstige administratieve lasten voortvloeiend uit dit wetsvoorstel. Onder administratieve lasten worden verstaan de kosten die bedrijven moeten maken om te kunnen voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid. In verband met de zuiverheid van de vergelijking met eerdere berekeningen van de administratieve lasten, onder andere die voortvloeien uit het stelsel van productierechten, is het uurtarief gehandhaafd op het bedrag van € 30,36.

5.1.2.1 Toename administratieve lasten door invoeren stelsel van verantwoorde mestafzet

De maatregelen uit het onderhavige wetsvoorstel zijn gericht op alle landbouwbedrijven. Van alle landbouwbedrijven worden administratieve handelingen gevraagd. De daaruit voortvloeiende administratieve lasten kunnen per bedrijf sterk verschillen, afhankelijk van vooral de omvang van het overschot aan dierlijke mest op bedrijfsniveau en de hoeveelheid beschikbare mestplaatsingsruimte.

De uit dit wetsvoorstel voortvloeiende administratieve lasten worden in tabel 1 opgesomd. Het gaat om de kosten die samenhangen met informatieverplichtingen aan de overheid. Per verplichting wordt aangegeven welke ondernemers er mee te maken hebben, welke uitgangspunten zijn gehanteerd en welke administratieve last dit voor de gehele populatie oplevert.

Tabel 1. Berekening jaarlijkse administratieve lasten stelsel van verantwoorde mestafzet

Verplichting/betrokken ondernemer	**Uitgangspunten**	**Administratie last**
Laten registreren mestverwerkingsovereenkomsten (MVO's) en mestplaatsingsovereenkomsten (MPO's) bij DR door beide partijen.	24.000 bedrijven met overschot, 1,2 MVO's per bedrijf, 3 MPO's per bedrijf	€ 2.020.000,
Berekenen overschot en afsluiten MVO's door startende ondernemers	500 bedrijven	€ 39.000,-
Bepalen verwerkingscapaciteit en insturen aanvraag vaststelling verwerkingscapaciteit door verwerkers	130 verwerkers	€ 14.000,-
Totaal		€ 2.073.000,

5.1.2.2 Afname administratieve lasten door afschaffen stelsel van varkens- en pluimveerechten

Onderhavig wetsvoorstel moet, na gebleken effectiviteit, resulteren in het afschaffen van het stelsel van varkens- en pluimveerechten. De administratieve lasten die verbonden zijn aan het stelsel van varkens- en pluimveerechten hebben betrekking op de verplichting om bij overdracht van rechten (koop of de zogenaamde 'lease') een overdrachtsformulier in te vullen en op te sturen aan DR en aan de bij overdracht te betalen leges. De administratieve lasten bedroegen voor de gehele varkens- en pluimveehouderij in 2010 € 166.000,- . Deze lasten verdwijnen na afschaffing van dit stelsel.

5.1.3 Nalevingskosten

5.1.3.1 Toename nalevingskosten door invoeren stelsel van verantwoorde mestafzet

Nalevingskosten zijn de kosten die bedrijven moeten maken om te voldoen aan inhoudelijke eisen uit wet- en regelgeving. Aan dit wetsvoorstel zijn in de eerste plaats nalevingskosten verbonden die te maken hebben met het vaststellen door bedrijven of en in welke mate de uit dit wetsvoorstel voortvloeiende verplichtingen op hen van toepassing zijn en kosten van informatie-verplichtingen tussen bedrijven. De geschatte hoogte van deze nalevingskosten, uitgaande van de in subparagraaf 5.1.1 genoemde aantallen bedrijven, worden hieronder weergegeven.

Tabel 2 Berekening jaarlijkse nalevingskosten stelsel van verantwoorde mestafzet gerelateerd aan vaststellen van toepassing zijnde verplichtingen en informatieverplichtingen tussen bedrijven

Ondernemer/verplichting	**Uitgangspunten**	**Nalevingskoste n**
Berekenen van de mestplaatsingsruimte door veehouderijbedrijven met grond	36.500 bedrijven; 30 minuten per bedrijf	€ 554.000
Berekenen van de mestaanvoerruimte door landbouwbedrijven met grond en zonder overschot	42.000 bedrijven; 30 minuten per bedrijf	€ 638.000
Berekenen van het mestoverschot door veehouderijbedrijven.	24.000 bedrijven: 30 minuten per bedrijf	€ 364.000
Sluiten van MVO's door bedrijven met een overschot met verwerkers (met beschikbare verwerkingscapaciteit).	24.000 bedrijven met overschot, 1,2 MVO's per producent	€ 1.163.000,-
Sluiten MPO's door bedrijven met een bedrijfsoverschot met bedrijven met mestplaatsingsruimte.	24.000 bedrijven met overschot, 3 MPO's per producent	€ 4.372.000,-
Berekenen welk deel van het overschot verwerkt moet worden door bedrijven met een mestoverschot.	24.000 bedrijven met overschot, 1 berekening per bedrijf	€ 364.000,-
Totaal nalevingskosten gerelateerd aan vaststellen van toepassing zijnde verplichtingen door bedrijven en informatieuitwisseling tussen bedrijven		€ 7.455.000

Naast deze nalevingskosten kunnen er in de tweede plaats ook nalevingskosten voortvloeien uit het afsluiten van de mestverwerkings- en mestplaatsingsovereenkomsten. Het gaat daarbij alleen om ***extra*** kosten die dit wetsvoorstel veroorzaakt, die zonder dit stelsel niet gemaakt zouden hoeven te worden voor het verantwoord afzetten van de mest. Het betreft dus niet de kosten die voortvloeien uit naleving van het bestaande stelsel van gebruiksnormen op grond van artikel 8 van de Meststoffenwet. Om aan dit artikel te kunnen voldoen moeten bedrijven immers ook nu al feitelijk

mest afvoeren van hun bedrijf naar landbouwbedrijven met grond en/of mestverwerkers. Hieraan zijn ook nu al kosten van mesttransport en mestafzet verbonden[26]. Deze kosten vormen geen (nieuwe) nalevingskosten die voortvloeien uit de nieuwe verplichtingen uit dit wetsvoorstel.

Of die nalevingskosten er zijn, en zo ja, hoe hoog deze kosten zijn, is moeilijk te voorspellen, want afhankelijk van een aantal variabelen, zoals:

- de hoogte van het nationale mestoverschot (voor een beschouwing hierover zie paragraaf 2.4);
- de mestsoort waarvoor overeenkomsten moeten worden afgesloten (zie ook paragraaf 2.4);
- de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van het voorgestelde artikel 33b, tweede lid uit dit wetsvoorstel om tot 16 mei feitelijk uitgevoerde mesttransporten mee te laten tellen voor de mestplaatsingsruimte (zie ook paragraaf 3.1.1.3);
- de hoogte van het op grond van dit wetsvoorstel vast te stellen percentage van de overschotsmest dat verwerkt moet worden (zie hierna);
- het aantal aanbieders van mestverwerking en mestplaatsing, en de aangeboden mestverwerkingscapaciteit;
- de financieel-economische situatie op individuele bedrijven (van belang voor de prijs die zij bereid zijn te betalen en kunnen betalen voor het verkrijgen van overeenkomsten) (zie ook paragraaf 2.4).

De hoogte van de mestverwerkingsverplichting is van invloed op de nalevingskosten. De mestverwerkingsverplichting versterkt in principe de positie van mestverwerkers in de mestmarkt, aangezien elk landbouwbedrijf met een overschot vooraf contracten moet aangaan met een of meerdere verwerkers voor het te verwerken deel van het overschot. De hoogte van de mestverwerkingsverplichting heeft directe gevolgen voor de schaarste op de markt voor mestverwerking en daarmee ook voor de prijs die veehouderijbedrijven met een fosfaatoverschot zullen moeten betalen voor het afzetten van mest via mestverwerkingsovereenkomsten. De eventuele meerprijs voor de afzet van mest via deze overeenkomsten ten opzichte van een situatie zonder mestverwerkingsverplichting zijn extra nalevingskosten in het kader van dit wetsvoorstel.

De hoogte van de mestverwerkingsverplichting beïnvloedt ook of, in welke mate, en voor wie nalevingskosten ontstaan als gevolg van de verplichting uiterlijk op 15 mei voor het resterende deel van het mestoverschot plaatsingsruimte gecontracteerd te hebben. Naarmate het percentage hoger zal worden gesteld, zal de relatieve schaarste aan dierlijke mest in Nederland

[26] Onder andere op de website van Dienst Regelingen (www.hetlnvloket.nl) is informatie te vinden over de mestafzetprijzen die in de afgelopen periode betaald zijn (overzicht monitor mestprijzen).

toenemen. Dit kan vervolgens een drukkend effect hebben op de prijs voor plaatsingsruimte: naarmate minder overige mestplaatsingsruimte nodig is voor de verwachte mestproductie, zullen de prijzen die mogelijk betaald moeten worden voor de afzet van mest via mestplaatsingsovereenkomsten lager worden. In dat geval zou de afzet van mest in Nederland dus goedkoper worden en levert de mestverwerkingsverplichting voor dit onderdeel geen nalevingskosten maar juist een besparing op. Als het percentage mestverwerking op een zodanige hoogte zou worden gesteld dat er feitelijke schaarste aan dierlijke mest zou optreden, met meer vraag naar dierlijke mest dan aanbod, dan zou de situatie kunnen ontstaan dat mestafnemers betalen voor de ontvangst van mest. Zo lang dit niet het geval is, zullen overschotbedrijven betalen voor de afzet van mest en daarmee voor de overeenkomsten waarin dit geregeld wordt. Een en ander kan per regio verschillen, afhankelijk van de situatie op de regionale mestmarkt. Individuele bedrijven met een overschot die op grond van directe levering van mest in de periode tot en met 15 mei voldoende plaatsing hebben gerealiseerd, hoeven geen mestplaatsingsovereenkomsten meer af te sluiten voor dat jaar.

De veelheid aan variabelen die van invloed zijn op de hoogte van eventuele nalevingskosten, het gegeven dat de hoogte van de mestverwerkingsverplichting nog niet is vastgesteld, en de interactie tussen genoemde variabelen maakt het onmogelijk een inschatting te geven van de precieze hoogte van nalevingskosten voortvloeiend uit het afsluiten van de mestverwerkings- en mestplaatsingsovereenkomsten. De verwachting is echter wel dat de nalevingskosten die hieruit voortvloeien op jaarbasis aanzienlijk lager zullen zijn dan de nalevingskosten die voortvloeien uit het stelsel van varkens- en pluimveerechten (zie hierna).

5.1.3.2 Afname nalevingskosten door afschaffen stelsel van varkens- en pluimveerechten

Aan het stelsel van productierechten voor varkens en pluimvee zijn nalevingskosten verbonden. Ondernemers die hun dierlijke productie wensen uit te breiden zijn verplicht hiervoor de benodigde varkens- dan wel pluimveerechten aan te schaffen. Zonder de benodigde productierechten mag een ondernemer geen varkens respectievelijk pluimvee houden. De hoogte van de vergoeding voor de aanschaf van de voor productie benodigde productierechten wordt bepaald door de markt. Bij een grote vraag en een laag aanbod zal de prijs hoog liggen. Bij een groot aanbod en een lage vraag zal de prijs lager liggen. De prijs is afhankelijk van de regio waarbinnen de rechten van eigenaar wisselen. Binnen de concentratiegebieden wordt over het algemeen een hogere vergoeding betaald dan buiten deze gebieden. De prijs is ook afhankelijk van de vorm van de overdracht: koop of lease. Bij koop gaat het eigendom van het recht over, bij lease is sprake van een tijdelijke overdracht. Dit laatste gebeurt vooral aan het einde van een kalenderjaar als veehouders constateren dat het werkelijk aantal gehouden dieren dat jaar het aantal rechten in eigendom overstijgt. Op het moment dat de varkens- en pluimveerechten komen te vervallen, verdwijnen ook de nalevingskosten voor ondernemers die het aantal varkens, kippen of kalkoenen willen uitbreiden.

De jaarlijkse nalevingskosten voor het stelsel van productierechten zijn aanzienlijk, maar kunnen sterk fluctueren, afhankelijk van marktomstandigheden en het investeringsvermogen in de varkens- en pluimveehouderij. Sinds 2009 zijn de prijzen voor varkens- en pluimveerechten gedaald. Hierbij spelen enerzijds de toekomstverwachtingen over de rentabiliteit van investeringen in het houden van deze dieren een rol, anderzijds zijn deze prijzen waarschijnlijk ook gedaald door het vooruitzicht dat deze rechten zullen verdwijnen[27]. Uit cijfers van DR over de handel in rechten en de gemiddelde prijzen voor verkoop en lease zoals deze gepubliceerd worden door www.varkensrechten.nu en www.pluimveerechten.nu kan berekend worden wat de jaarlijkse nalevingskosten zijn van dit stelsel. In 2010 werden in totaal voor € 108,1 miljoen aan varkens- en pluimveerechten verhandeld. In 2009 was dit € 144,2 miljoen. In 2010 werd er voor € 17,8 miljoen aan rechten verleasd, in 2009 was dit € 22,4 miljoen. Het betreft hier kosten die uitsluitend drukken op die ondernemers die hun productie uitbreiden of startende ondernemers. Voor starters dan wel uitbreiders zijn de kosten echter relatief hoog. Uit onderzoek van LEI bleken de kosten voor rechten te resulteren in een kostprijsverhoging van € 4,6 cent per kilogram vlees in de varkenshouderij[28]. De kosten vervallen op het moment dat het stelsel van verantwoorde mestafzet het stelsel van dierrechten volledig vervangt.

Per saldo dalen de nalevingskosten voor zich ontwikkelende bedrijven in de varkens- en pluimveehouderij aanzienlijk op het moment dat de varkens en pluimveerechten komen te vervallen.

Ook de melkquotering vraagt van ondernemers investering in productiecapaciteit. De jaarlijkse handel in melkquota kan sterk variëren waardoor het jaarlijkse kapitaalbeslag ook sterk fluctueert. Ter indicatie: In quotumjaar 2010 (1 april 2010 tot 1 april 2011) werd 244 miljoen kilogram quotum overgedragen en 355 miljoen kilogram verleasd[29]. Het bedrag dat hiermee gemoeid was, bedraagt circa € 210 miljoen voor koop en € 72 miljoen voor lease[30]. Volgens CLM bedroeg de totale investering in melkquota in 2004 zelfs € 1.150 miljoen[31]. De nalevingskosten in de melkveehouderij dalen per 1 april 2015 aanzienlijk als gevolg van het afschaffen van de Europese melkquotering. Alhoewel deze besparing geen rechtstreeks gevolg is van onderhavig wetsvoorstel is er wel degelijk een verband. Het stelsel van verantwoorde mestafzet dient uiteindelijk ter vervanging van het stelsel van productierechten. Was besloten tot introductie van een stelsel van productierechten in de melkveehouderij (en

---

[27] Indicaties van de actuele prijzen zijn o.a. te vinden op www.boerenbusiness.nl/mest-markt/marktinformatie, www.varkensrechten.nu en www.pluimveerechten.nu en op .

[28] LEI (2009); Productiekosten van varkens; resultaten van het interPIG over 2009.

[29] Bron: www.prodzuivel.nl.

[30] Bij vetpercentage van 4,5%. Bron melkquotumprijs: www.nvm.nl/landelijk/marktinformatie/historische_melkquotumprijs.aspx

[31] CLM (2008), Neveneffecten afschaffing melkquotering.

andere sectoren), dan zou, vergeleken met het stelsel van verantwoorde mestafzet uit onderhavig wetsvoorstel, dit resulteren in een forse stijging van de nalevingskosten. De nalevingskosten voor een stelsel van productierechten voor melkvee zouden waarschijnlijk op een vergelijkbaar niveau liggen als de nalevingskosten die verbonden zijn aan het huidige stelsel van melkquotering.

Al met al is de verwachting dat dit wetsvoorstel, ondanks een toename van de administratieve lasten, toch bijdraagt aan een verlaging van de regeldruk voor het bedrijfsleven, als gevolg van verwachte lagere nalevingskosten van het (nieuwe) stelsel van verantwoorde mestafzet in vergelijking met de nalevingskosten van het (te vervallen) stelsel van productierechten.

5.1.4 Bedrijfseconomische effecten

Zoals eerder aangegeven bouwt dit stelsel voort op het bestaande stelsel van gebruiksnormen. Onder dat stelsel zijn landbouwbedrijven nu al verplicht om een administratie te voeren. Daarnaast moeten bedrijven zich achteraf kunnen verantwoorden over de op hun bedrijf geproduceerde en eventueel aangevoerde dierlijke meststoffen. Dit betekent dat veehouders die over een overschot aan dierlijke mest op hun bedrijf beschikken zorgdragen voor afvoer van dit overschot van hun bedrijf. De uit die afvoer voortvloeiende kosten zijn dan ook niet nieuw. Nieuw zijn de kosten die voortvloeien uit de verplichting dat bedrijven met een overschot vooraf overeenkomsten voor mestverwerking en mestplaatsing moeten hebben gesloten. Deze kosten treden, na een overgangsperiode waarin ook de varkens- en pluimveerechten nog bestaan, geheel in de plaats van die rechten.

Bedrijfseconomische effecten voor bedrijven in het algemeen en specifieke groepen van bedrijven in het bijzonder zijn de volgende.

Allereerst verdwijnen voor bedrijven die willen uitbreiden de kosten van investeringen in rechten. Aangezien het om een aanzienlijk kapitaalbeslag kan gaan, komen hiermee voor deze bedrijven bedragen beschikbaar voor andere investeringen die voor de ontwikkeling van het bedrijf van belang zijn. Hier staat tegenover dat stoppende bedrijven een inkomensbron uit de verkoop van rechten verliezen. Dit is voor de ontwikkeling van de veehouderijsector een gunstige ontwikkeling omdat hiermee kapitaal in de sector blijft dat anders zou verdwijnen.

Veehouderijbedrijven krijgen te maken met extra kosten die voortvloeien uit het gegeven dat zij voorafgaand aan de productie mestverwerkings- en mestplaatsingsovereenkomsten dienen af te sluiten. Dit heeft gevolgen hebben voor bedrijven die meer dierlijke mest produceren dan zij op grond in eigen gebruik kwijt kunnen. Deze bedrijven zullen jaarlijks kosten maken voor mestverwerking en mestplaatsing. Bedrijven met slechts een gering overschot op bedrijfsniveau worden geprikkeld tot het nemen van voermaatregelen of kunnen besluiten de hoeveelheid grond in eigen gebruik dusdanig uit te breiden dat op bedrijfsniveau geen sprake meer is van een overschot. Bedrijven met voldoende afzetruimte op eigen grond zullen geen of maar zeer beperkt kosten hebben, voortvloeiend uit dit wetsvoorstel.

Bedrijven met mestplaatsingsruimte kunnen financieel voordeel hebben bij dit stelsel aangezien zij mogelijk extra inkomsten kunnen verwerven door mestplaatsingsruimte aan te bieden. Of en in welke mate dit zich zal voordoen zal sterk bepaald worden door de hoogte van de mestverwerkingsverplichting en de omvang van het nationale mestoverschot. Zoals hiervoor al betoogd zal, naarmate de mestverwerkingsverplichting hoger wordt vastgesteld, de relatieve schaarste aan dierlijke mest in Nederland toenemen. Dit kan vervolgens een drukkend effect hebben op de prijs die bedrijven met mestplaatsingsruimte kunnen vragen. Als het percentage mestverwerking op een zodanige hoogte zou worden gesteld dat er feitelijke schaarste aan dierlijke mest zou optreden, met meer vraag naar dierlijke mest dan aanbod, zou zelfs de situatie kunnen ontstaan dat mestafnemers moeten betalen voor het verkrijgen van overeenkomsten voor de ontvangst van mest. Zo lang dit niet het geval is, zullen overschotbedrijven betalen voor de afzet van mest en daarmee voor de overeenkomsten waarin dit geregeld wordt. Een en ander kan per regio verschillen, afhankelijk van onder andere het overschot op de regionale mestmarkt en de kwaliteit van de overschotsmest (mineralengehalte, gehalte organische stof).

Mestverwerkers krijgen door de mestverwerkingsverplichting een sterkere positie in de mestmarkt, aangezien elk landbouwbedrijf met een overschot vooraf contracten moet aangaan met een of meerdere verwerkers voor het te verwerken deel van het overschot en de gecontracteerde hoeveelheid dierlijke mest ook feitelijk moet afleveren. De mestverwerkingsverplichting zorgt voor een stabiel aanbod van dierlijke mest aan mestverwerkers. Dit maakt investeren in mestverwerkingscapaciteit minder afhankelijk van fluctuaties op de mestmarkt. Mestverwerkers kunnen zelf bijdragen aan een stabiel aanbod van dierlijke mest door het afsluiten van meerjarige verwerkingscontracten. Onderhavig wetsvoorstel verplicht niet tot meerjarige contracten, maar staat hier ook niet aan in de weg. Afhankelijk van de schaarste op de markt voor mestverwerkingscapaciteit kan de mestverwerkingsplicht gevolgen hebben voor de prijzen die gelden voor mestverwerking. Van belang hierbij is vooral de nog vast te stellen hoogte van het percentage van het overschot waarvoor mestverwerkingsovereenkomsten moeten worden afgesloten en de eventuele differentiatie naar diersoorten en naar regio's. Genoemde differentiatiemogelijkheden kan tot verschillen per sector en regio in kosten voor mestverwerking Ten algemene kan gesteld worden dat naarmate het percentage hoger wordt vastgesteld, er meer vraag zal zijn naar mestverwerkingscapaciteit.

5.2 Milieueffecten

Het stelsel van verantwoorde mestafzet en verplichte mestverwerking moet zorgen voor een duurzame balans tussen mestproductie en mestafzetmogelijkheden, binnen en buiten Nederland. Doel is de hoge druk op de Nederlandse mestmarkt te verlagen tot een niveau waarop het stelsel bijdraagt aan de realisatie van de gebruiksnormen. De milieueffecten van de maatregelen in dit wetsvoorstel zijn daarmee veelal indirect van aard, maar

per saldo positief. Het stelsel is ondersteunend aan het bestaande stelsel van gebruiksnormen en dient in hoofdzaak om er voor te zorgen dat de kans op overtreding van de gebruiksnormen geminimaliseerd wordt. Naleving van de gebruiksnormen leidt er ook nu al toe dat veehouders met een overschot een bestemming moeten vinden voor de overschotsmest op hun bedrijf. Dit is gunstig voor het milieu omdat hiermee voorkomen wordt dat overbemesting plaats vindt van landbouwgrond. Het stelsel van verantwoorde mestafzet versterkt de positieve milieueffecten van het stelsel van gebruiksnormen doordat álle veehouders met een hoger fosfaatproductie dan zij kunnen plaatsen op grond in eigen gebruik, voorafgaand aan de productie, overeenkomsten voor verwerking van een deel van hun overschot moeten hebben afgesloten en zich daarnaast, liefst voorafgaand aan het productiejaar en uiterlijk 15 mei van het productiejaar, zich verzekerd moeten hebben van voldoende plaatsingsruimte voor de rest van het overschot van hun bedrijf. Hiermee wordt verzekerd dat een veehouder niet gedurende het productiejaar geconfronteerd wordt met hoger dan verwachte mestafzetprijzen. Het vastleggen van mestplaatsingsruimte voorafgaand aan de productie van mest verplicht de veehouder om de mestproductie tijdig aan te passen, zodat hij niet in de situatie komt dat hij mest heeft die niet plaatsbaar blijkt binnen de geldende gebruiksnormen. Het wetsvoorstel zorgt in algemene zin ervoor dat in Nederland alleen mest wordt geproduceerd die binnen de geldende gebruiksnormen kan worden aangewend. De verplichtingen uit dit wetsvoorstel gelden voor álle veehouders. De werkingssfeer van dit wetsvoorstel is daarmee breder dan het stelsel van productierechten voor varkens en pluimvee en de melkquotering voor melkvee, de stelsel die momenteel verantwoordelijk zijn voor een plafond aan de mestproductie voor genoemde diercategorieën..

Het met dit wetsvoorstel in te voeren stelsel van verantwoorde mestafzet versterkt dus ten algemene de naleving en werking van het stelsel van gebruiksnormen en daarmee van de positieve milieueffecten van dat stelsel. Voor nadere analyse van de (in)directe milieueffecten van het wetsvoorstel (dat wil zeggen gevolgen voor de kwaliteit van bodem, water en lucht, natuur en landschap) zijn vier variabelen van belang:

- de omvang van het mestoverschot in Nederland;
- de wijze waarop door ondernemers invulling wordt gegeven aan de verplichting tot verwerking van een deel van het bedrijfsmestoverschot;
- de hoogte van het percentage van de overschotsmest die verplicht verwerkt moet worden; en
- het aantal transportbewegingen van mest.

De omvang van het mestoverschot (uitgedrukt in fosfaat) wordt in hoofdzaak bepaald door het aantal dieren en de (fosfaat)excretie per dier, afgezet tegen de plaatsingsruimte voor dierlijke mest op Nederlandse landbouwgronden.
Ten opzichte van de situatie zonder productierechten en melkquota (zie paragraaf 2.4) heeft dit wetsvoorstel een drukkend effect op de omvang van de veestapel, op de nationale excretie van fosfaat en daarmee op de omvang van het nationale mestoverschot. De mate waarin dit drukkend effect optreedt, zal afhankelijk zijn van de hoogte van de extra kosten die bedrijven met een overschot aan dierlijke mest op hun bedrijf moeten maken om

vooraf verwerkingscapaciteit en plaatsingsruimte te contracteren. Te verwachten valt dat de kans op extra (nalevings)kosten verbonden aan het vooraf verkrijgen van plaatsingsruimte in en direct rond de intensieve veehouderijgebieden in Nederland het grootst is, vanwege de juist daar optredende schaarste aan mestplaatsingsruimte. In die gebieden is een drukkend effect op de omvang van de veestapel het meest waarschijnlijk. Dit zou gunstig zijn voor het milieu.
Het wetsvoorstel zal naar verwachting veehouders een extra stimulans geven om de fosfaat-excretie per dier te verlagen, aangezien dit directe gevolgen heeft voor het bedrijfsoverschot en daarmee voor de vooraf te contracteren hoeveelheid verwerkings- en plaatsingsruimte. De precieze omvang van dit effect is niet te kwantificeren. LTO Nederland, de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) en de Nederlandse ZuivelOrganisatie (NZO) maken zich in samenwerking met het Productschap Diervoeder er sterk voor dat veehouderijbedrijven op grote schaal voermaatregelen doorvoeren.

Het percentage van het overschot dat veehouders moeten verwerken zal bij regeling van Onze Minister worden vastgesteld (zie paragraaf 3.1.2. en hoofdstuk 7). Ten algemene kan hierover worden opgemerkt dat hoe hoger het percentage van het overschot dat veehouders moeten verwerken, hoe lager de druk op de nationale mestmarkt, hoe minder aanleiding er voor ondernemers is de normen uit het stelsel van gebruiksnormen te overtreden. Door de verplichting een percentage van het overschot daadwerkelijk buiten de Nederlandse landbouw af te zetten verdwijnt de financiële prikkel voor veehouderijbedrijven om mest frauduleus af te zetten. Voor het deel dat niet verwerkt hoeft te worden is immers plaatsingsruimte gecontracteerd en bestaat ook een feitelijke bemestingsbehoefte bij landbouwbedrijven. De hoogte van het verwerkingspercentage draagt, zoals hierboven al werd geconcludeerd voor het stelsel als geheel, indirect bij aan realisatie van milieudoelen door het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften te ondersteunen.

De wijze waarop ondernemers invulling geven aan de verplichting tot mestverwerking heeft gevolgen voor het milieu. Ten algemene kunnen drie verschillende manieren onderscheiden worden die vallen binnen de in dit wetsvoorstel gekozen definitie van mestverwerking: (industriële) verwerking van dierlijke mest tot een product dat niet meer beschouwd wordt als dierlijke mest; bewerking van dierlijke mest gevolgd door export van de bewerkte dierlijke mestsoorten; en export van onbewerkte dierlijke mest.
Van (industriële) verwerking van dierlijke mest tot een product dat niet meer beschouwd wordt als dierlijke mest is sprake indien de dierlijke mest als zodanig vernietigd wordt (bijvoorbeeld door verbranding of vergassing) of indien de dierlijke mest omgezet wordt tot een meststof die beschouwd wordt als kunstmest. In alle gevallen zal het productieproces waarin dit gebeurt gevolgen voor het milieu (vooral gasvormige verliezen van stikstof in de vorm van het onschadelijke stikstofgas (N2), het broeikasgas lachgas (N2O) of vermestende ammoniak/ ammonium (NH3, NH4) en de omgeving (aantasting landschap, geurhinder, transporthinder) kunnen hebben. De mate waarin die gevolgen optreden zal afhankelijk zijn van de precieze installatie, het verwerkingsproces en het bedrijfsmanagement. De beoordeling van de

eventuele milieueffecten en de inpassing van deze installaties in de omgeving gebeurt binnen de regels inzake ruimtelijke ordening en milieu.
Omzetten van dierlijke mest in kunstmestvervangers kan een grote bijdrage leveren aan het verhogen van de werking van dierlijke meststoffen en het voorkomen van uitputting van natuurlijke hulpbronnen door het vervangen van kunstmest. Dat is positief voor het milieu en wordt door de Nederlandse regering ten volle ondersteund.
Ook in geval gekozen wordt voor bewerking van mest gevolgd door export zal sprake zijn van een installatie (of meerdere installaties) waarin die bewerking (of opeenvolgende bewerkingsprocessen) plaatsvindt (of plaatsvinden). Ook voor deze installaties geldt dat bouw en gebruik van de installatie negatieve milieueffecten kan hebben en daarom dient te voldoen aan de daarvoor geldende regels in het kader van de ruimtelijke ordening en milieuwetgeving.
Indien gekozen wordt voor export van onbewerkte dierlijke mest (voor zover dit binnen de Europese regels inzake grensoverschrijdend transport van dierlijke mest is toegestaan) zullen naast de transportvoertuigen veelal ook opslagfaciliteiten beschikbaar moeten zijn. Ook voor deze opslagfaciliteiten gelden de vigerende regels inzake ruimtelijke ordening en milieu. Aan het transport van mest zijn milieueffecten verbonden. Deze effecten worden beïnvloed door het transportmiddel (vrachtwagen, boot).
Afhankelijk van de keuze die ondernemers maken over welke vorm van verwerking zij kiezen, zullen de milieueffecten anders zijn.

Het effect van het wetsvoorstel op het aantal transportbewegingen van mest is tweeledig. Enerzijds is hierboven aangegeven dat het wetsvoorstel naar verwachting een drukkend effect heeft op de mestproductie vanwege de extra prikkel die veehouders krijgen om minder mest (uitgedrukt in kilogrammen fosfaat) te produceren. Dit heeft een beperkend effect op het aantal vervoersbewegingen. Anderzijds kan een hoog verwerkingspercentage (waardoor meer dierlijke mest verwerkt (inclusief export) wordt dan gebeurd zou zijn met enkel de werking van het gebruiksnormenstelsel. Of het wetsvoorstel leidt tot extra transportbewegingen voor mest ten opzichte van een situatie dat alleen de gebruiksnormen gelden, is afhankelijk van de hoogte van het verwerkingspercentage. Als dit percentage hoog is, zal dit wellicht het geval zijn. De milieueffecten van die transportbewegingen doen een deel van de positieve effecten van mestverwerking teniet.

5.3 Uitvoering en handhaving

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.

5.3.1 Uitvoering

De Dienst Regelingen van het Ministerie van EL&I is nu al belast met de uitvoering van de Meststoffenwetgeving en zal ook worden belast met de uitvoering van de overeenkomstig dit wetsvoorstel gewijzigde wetgeving. Het ligt voor de hand de uitvoering van het stelsel van verantwoorde mestafzet ook bij DR neer te leggen gelet op de daar aanwezige expertise, de

mogelijkheid om gebruik te maken van reeds geregistreerde bedrijfsgegevens en gegevens die reeds verzameld worden in het kader van de bestaande verplichtingen op grond van de Meststoffenwet en de mogelijkheid om aan te sluiten bij bestaande computerprogrammatuur. De taak van DR behelst onder meer het inwinnen, registreren en controleren van gegevens die ondernemers overeenkomstig onderhavig wetsvoorstel bij de overheid moeten indienen, te weten:

- de relevante gegevens van de afgesloten mestverwerkingsovereenkomst(en);
- de relevante gegevens van de afgesloten mestplaatsingsovereenkomst(en);
- de aanvragen voor vaststelling van de verwerkingscapaciteit van een mestverwerker in een kalenderjaar.

Voor het laatste punt zal DR ook beschikkingen moeten opstellen.
Om deze taken te kunnen uitvoeren zullen de informatiesystemen van DR moeten worden uitgebreid met de daarvoor benodigde dataopslag en functionaliteit.
Tot slot krijgt DR met betrekking tot de uitvoering de taak de informatievoorziening aan belanghebbenden te verzorgen over het stelsel van verantwoorde mestafzet, de concrete verplichtingen die daaruit voortvloeien voor ondernemers en de wijze waarop zij op correcte wijze uitvoering kunnen geven aan die verplichtingen.

5.3.2 Handhaving

De handhaving van de normen die met dit wetsvoorstel aan de Meststoffenwet worden toegevoegd, zal deels administratief en deels fysiek moeten gebeuren. Voor de administratieve controles is DR primair aangewezen, voor de fysieke controles de NVWA.

Voor de veehouderij als geheel en voor de transporteurs, exporteurs en verwerkers, zullen de toezichtslasten in totaal ongewijzigd blijven. Wel zal voor een deel in de handhaving een verschuiving van capaciteit gaan plaatsvinden van de controles die nu nog in verband met het stelsel van pluimvee- en varkensrechten worden uitgevoerd naar controles in het kader van het stelsel van verantwoorde mestafzet. Dit is in elk geval van toepassing op het moment dat de productierechten komen te vervallen. De administratieve controles door DR zullen, lopende het kalenderjaar, gericht zijn op de in mestplaatsingsovereenkomsten en mestverwerkingsovereenkomsten opgenomen koppeling tussen mestproductie, mestplaatsingsruimte en de verwrkingsplicht. De vragen die daarbij vooral relevant zijn, zijn of grond niet meermaals wordt gecontracteerd (dubbelclaims), of mestverwerkers niet meer ruimte gecontracteerd hebben dan waarvoor mestverwerkingscapaciteit door het bevoegd gezag is toegekend en of er VDM's zijn ingestuurd die duiden op de levering van dierlijke meststoffen aan een verwerker en – in geval de verwerking bestaat uit export – op de export van dierlijke meststoffen. Na afloop van het kalenderjaar zal de administratieve controle door DR zich vooral richten op de vraag of veehouders over voldoende

mestplaatsingsruimte beschikten ter verantwoording van de gerealiseerde mestproductie.

Zoals hierboven gesteld zal een *verschuiving* in fysieke controles optreden van de controle op de varkens- en pluimveerechten naar controle van het nieuwe stelsel, waaronder controle op de mestplaatsingsruimte en de verwerkingsplicht. De maatregelen uit het onderhavige wetsvoorstel zijn gericht op alle veehouderijbedrijven, niet uitsluitend bedrijven met varkens en pluimvee. Dit betekent dat de fysieke controles betrekking hebben op alle in de Meststoffenwet opgenomen diercatagoriën.
De inzet van de NVWA zal voorts gericht zijn op de naleving van de mestverwerkingsplicht, met name waar het gaat om de feitelijke verwerking van de mest. Hierbij kan aangesloten worden bij de controles op fysieke mesttansporten, zowel op de weg als in de boekhouding bij transporteurs, exporteurs en verwerkers, zoals deze ook nu al uit een oogpunt van controle op de naleving van de gebruiksnormen plaatsvinden. De inzet van de controlecapaciteit zal gebeuren op basis van een risicobenadering, waarbij ook resultaten van de administratieve controles en signalen of bevindingen vanuit andere controles relevant zijn. Ook voor deze controles zal gelden dat er een verschuiving zal plaatsvinden van controles op de meststromen naar controles op de naleving van de verwerkingsplicht. Dit is ook verantwoord aangezien dit stelsel ondersteunend is ten opzichte van de bestaande voorschriften inzake mestgebruik. Deze verschuiving impliceert dat ook voor verwerkers geen stijging van de toezichtslasten valt te verwachten.

Zodra er sprake is van een strafrechtelijk onderzoek (als ultimum remedium) zal dit uitgevoerd worden door de NVWA.

Ook met betrekking tot de behandeling van bezwaar- en beroepsprocedures zal er naar verwachting een verschuiving te zien zijn van procedures met betrekking tot pluimvee- en varkensrechten en gebruiksnormen naar procedures met betrekking tot het nieuwe stelsel (met name over handhavingsbeschikkingen en de vaststelling van de verwerkingscapaciteit).

5.3.3 Kosten uitvoering en handhaving

Een voorlopige eerste inschatting is dat de eenmalige kosten van invoering van het stelsel van verantwoorde mestafzet ongeveer € 3,7 miljoen in 2012 zullen bedragen en de structurele kosten van uitvoering en handhaving in 2013 en 2014, op basis van deze eerste inschatting, € 2 miljoen - € 4 miljoen zullen bedragen. Op het moment dat het stelsel van mestproductierechten komt te vervallen, zal dit een besparing op uitvoering en handhaving opleveren van naar schatting € 1,4 miljoen. Een preciezere opgave van de kosten gemoeid met invoering en uitvoering en handhaving van het stelsel van verantwoorde mestafzet zal worden gemaakt zodra de lagere regelgeving is ingevuld.

Met betrekking tot de belasting van het openbaar ministerie en de rechterlijke macht, die grotendeels afhankelijk is van de capaciteitsinzet door DR en de NVWA, is de verwachting dat de introductie van het stelsel van verantwoorde mestafzet per saldo niet of nauwelijks effecten zal hebben.

Hoofdstuk 6 Juridisch kader

6.1 Formulering norm

In het wetsvoorstel is de normstelling met betrekking tot de mestplaatsingsruimte zo ingericht dat het zwaartepunt bij de verantwoording van de geproduceerde meststoffen primair bij de producent van de meststoffen ligt. Dit wordt bewerkstelligd doordat in het voorgestelde artikel 33a, eerste lid, een verbod wordt ingesteld op het produceren van dierlijke meststoffen, dat niet geldt indien de in artikel 33a, tweede lid, genoemde mestplaatsingsruimte niet wordt overschreden. Het is primair aan de veehouder om zich te beroepen op het tweede lid en daarbij te bewijzen dat hij heeft voldaan aan de voorschriften inzake de mestplaatsingsruimte.

De gehanteerde wetgevingstechniek is identiek aan die van de in de artikelen 7 en 8 van de Meststoffenwet opgenomen voorschriften inzake mestaanwending. Voor het gebruik van meststoffen geldt dat het verboden is meststoffen aan te wenden. Dit verbod is niet van toepassing indien de gebruiksnormen niet zijn overschreden. Het is primair aan de veehouder om aannemelijk te maken dat de gebruiksnormen zijn nageleefd.
Het aansluiten bij deze systematiek is wenselijk omdat bij de controle op de gebruiksnormen en de mestplaatsingsruimte op basis van gedeeltelijk dezelfde gegevens zal worden beoordeeld of sprake is van een overtreding. Bij de gebruiksnormen is één van de onderdelen die relevant is voor de vaststelling of de gebruiksnormen zijn overschreden, de in een jaar binnen een bedrijf geproduceerde hoeveelheid dierlijke meststoffen. Met het oog daarop zijn krachtens artikel 59 en volgende van de Meststoffenwet voorschriften gesteld inzake gegevensverstrekking, administratie en hoeveelheidsbepaling, om tot een reële waardering te kunnen komen van de door de veehouder aangeleverde gegevens inzake onder andere de jaarlijkse mestproductie. De jaarlijkse mestproductie en de voorschriften inzake de waardering van de voor die mestproductie door de veehouder aangeleverde gegevens zullen ook voor de controle op de mestplaatsingsruimte relevant zijn. In dit licht draagt het hanteren van eenzelfde wijze van normering bij de gebruiksnormen en de mestplaatsingsruimte bij aan een eenduidige controle en handhaving.

Bij de introductie van het stelsel van gebruiksnormen is betoogd dat een dergelijke wijze van normstelling niet in strijd is met artikel 6, tweede lid, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Voor de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijze van normstelling geldt eenzelfde redenering.
In artikel 6, tweede lid, EVRM is de zogenoemde onschuldpresumptie neergelegd: een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan. De voorgestelde wijze van normstelling leidt niet tot strijdigheid met dit beginsel. 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 Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gebaseerde Verordening Identificatie en registratie varkens 1998 van het Productschap Vee en Vlees. In deze verordening was een verbod opgenomen op het houden van varkens.

Dit verbod was niet van toepassing indien de houder van de dieren kon aantonen dat was voldaan aan twee voorwaarden.
De Advocaat-Generaal bij die zaak heeft geconcludeerd dat een strafrechter de bedoelde wijze van normstelling slechts onverbindend zal 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 tot de slotsom dat de het Gerechtshof te 's Hertogenbosch terecht had geoordeeld dat de gekozen wetgevingstechniek niet in strijd is met het EVRM omdat in dezen geen sprake was van een onredelijke inspanning.

Net als bij de gebruiksnormen is ook bij de in artikel 33a voorgestelde wijze van normstelling geen sprake van strijdigheid met artikel 6, tweede lid, EVRM. Immers, met het artikel wordt geen onredelijke inspanning van een veehouder gevraagd voor het aannemelijk maken van de toepasselijkheid van artikel 33a, tweede lid, in zijn situatie. De veehouder beschikt immers bij uitstek over de gegevens met betrekking tot de voorhanden zijnde mestplaatsingsruimte en de daadwerkelijk geproduceerde dierlijke meststoffen. De geproduceerde hoeveelheid meststoffen zal ook in het kader van de vraag of hij de gebruiksnormen heeft nageleegd, relevant zijn. Hij is thans al, op grond van de krachtens artikel 34 van de Meststoffenwet gestelde regels, verplicht gegevens inzake de mestproductie te administreren. Bovendien zijn rekenregels gesteld op basis waarvan de jaarlijkse mestproductie kan worden berekend, wat overigens onverlet laat dat de gebruiker met alternatieve bewijzen kan komen. Gesteld kan worden dat, net als bij de gebruiksnormen, juist de veehouder in een positie verkeert waarin hij aannemelijk kan maken dat een strafuitsluitingsgrond van toepassing is.

6.2 Nemo teneturbeginsel

Daar waar de overheid bij de bewijsvoering van het plegen van een strafbaar feit mede gebruik maakt van de gegevens die door een veehouder moeten worden bijgehouden en verstrekt op basis van wettelijke voorschriften, kan de vraag rijzen hoe dit zich verhoudt tot het zogenoemde nemo teneturbeginsel. Dit beginsel houdt in dat een verdachte niet kan worden verplicht actief mee te werken aan hetgeen tot zijn veroordeling kan leiden. Dit beginsel is in het Wetboek van Strafvordering neergelegd als het zwijgrecht van een verdachte. De Hoge Raad heeft echter bepaald dat dit beginsel niet zo ruim moet worden uitgelegd dat een verdachte het onvoorwaardelijke recht heeft 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).
Voor de reikwijdte van het nemo teneturbeginsel is naast het Wetboek van Strafrecht ook het international recht van belang. In artikel 14 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten is het beginsel neergelegd. Het wordt ook begrepen onder de vereisten van een "fair trial" van artikel 6 EVRM, indien,sprake is van een "criminal charge" in de zin van dat artikel. Dit blijkt uit het Funke-arrest van het Europees 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 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. Tot deze gegevens behoren in elk geval gegevens die een verdachte ingevolge wettelijke verplichtingen dient op te stellen en te bewaren. Deze gegevens kunnen zelfs worden gevorderd als sprake is van een concrete verdenking en kunnen als bewijs worden gebruikt. Een dergelijke handelwijze is niet strijdig met het recht op een eerlijk proces. Aangezien ook in de Meststoffenwet op basis van de artikelen 34 en 35 voorschriften (kunnen) worden gesteld inzake de hoeveelheidsbepalingen en de administratieve verplichtingen, is het gebruik van deze gegevens voor de vaststelling van de jaarlijkse mestproductie niet strijdig met het nemo teneturbeginsel.

6.3 Schade

Als gevolg van de met dit wetsvoorstel te treffen maatregelen worden veehouders beperkt in de gebruiksmogelijkheden van hun eigendom, te weten van de bedrijfsgebouwen en de grond van hun bedrijf. Het stelsel van mestverwerkings- en mestplaatsingsovereenkomsten brengt immers met zich dat een veehouder slechts dierlijke meststoffen mag produceren voor zover hij zich vooraf heeft verzekerd van voldoende aanwendings- en afzetmogelijkheden. Ook de mogelijkheid tot het opleggen van een dagplafond (zie paragraaf 4.1) beperkt die gebruiksmogelijkheden.

Onderstaand wordt ingegaan op de vraag of er in verband met deze beperkingen enigerlei vorm van schadevergoeding zou moeten plaatsvinden. Dit in het licht van de Grondwet, de fundamentele rechtsbeginselen en het Eerste Protocol bij het EVRM. Op de relatie met het EU-recht wordt in subparagraaf 6.4 van deze memorie afzonderlijk ingegaan.

Bij een beperking van het eigendomsrecht bestaat ingevolge artikel 14, derde lid, van de Grondwet slechts aanspraak op schadevergoeding in de gevallen waarin dat bij wet is voorzien. Voor schadevergoeding bestaat bij de voorgestelde maatregelen geen aanleiding. Doel van de maatregelen is primair het gebruik van dierlijke meststoffen in overeenstemming te brengen met de normen van de Nitraatrichtlijn en daarbij te verzekeren dat er op landelijk niveau niet meer meststoffen worden geproduceerd dan op het eigen bedrijf kunnen worden aangewend en bij derden kunnen worden afgezet. Het stelsel van mestverwerkings- en mestplaatsingsovereenkomsten en de mogelijkheid tot het opleggen van een dagplafond moeten worden gezien als in het licht van de Nitraatrichtlijn noodzakelijke en onvermijdelijke maatregel. Daarbij is onontkoombaar dat de gehele veehouderij wordt aangesproken op de milieuproblemen die als gevolg van de eigen economische activiteiten optreden. Dit is in overeenstemming met het nationaal en internationaal erkende, in artikel 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) neergelegde beginsel “de vervuiler betaalt”.

Ook de algemene rechtsbeginselen nopen niet tot een schadevergoeding. Voor alle veehouderijbedrijven gelden dezelfde uitgangspunten en voorwaarden; er wordt op geen enkele wijze onderscheid gemaakt tussen de verschillende sectoren. Elk bedrijf kan de beschikbare productiecapaciteit benutten naar de mate waarin dat bedrijf er in slaagt de op het bedrijf geproduceerde hoeveelheid dierlijke meststoffen op het eigen bedrijf aan te wenden of op verantwoorde wijze aan derden af te zetten. Het wetsvoorstel gaat daarbij uit van de individuele verantwoordelijkheid van elke ondernemer voor de normale bedrijfsvoering in het licht van het milieu: de productieruimte wordt bepaald door de mate waarin iedere individuele veehouder zelf de afzet van zijn mest weet te verzekeren. Alleen indien hij er blijk van geeft deze verantwoordelijkheid niet te kunnen dragen, de mestplaatsingsruimte herhaaldelijk overtreedt en daarmee druk op de gebruiksnormen creëert, kan een dagplafond worden opgelegd. Daarbij zijn de noodzaak en de proportionaliteit gegeven nu de aanwendings- en afzetmogelijkheden onmiddellijk zijn gerelateerd aan de maximale hoeveelheid dierlijke mest die ingevolge de Nitraatrichtlijn per hectare per jaar mag worden aangewend. Nu bovendien niet gezegd kan worden dat een duidelijk aanwijsbare, naar verhouding kleine groep binnen de veehouderij onevenredig zwaar wordt getroffen in vergelijking met andere bedrijven, is ook van strijd met het beginsel van de égalité devant les charges publiques geen sprake (vgl. Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 6 mei 1997, AB 1997, 229; Hoge Raad, 19 januari 1991 in de zaak Staat/Leffers, NJ 1992, 638; conclusie AG Koopman bij Hoge Raad, 18 april 1997, NJ 1997, 456). Voor het opleggen van een dagplafond geldt bovendien dat het eigen handelen van de ondernemer debet zal zijn aan het opleggen van een dergelijk plafond. Evenmin is sprake van een schending van de rechtszekerheid of het vertrouwensbeginsel. De voorgestelde maatregelen kunnen onmogelijk als een verrassing komen, gelet op het feit dat het stelsel van pluimvee- en varkensrechten en het stelsel van melkquota (naar verwachting) beide in 2015 zullen vervallen, en het evenwicht op de mestmarkt, die volgens het wetsvoorstel tot invoering van pluimvee- en varkensrechten in 2015 bereikt zou moeten zijn, evident niet gehaald zal worden (zie paragraaf 2). Veehouders en akkerbouwers konden er dus rekening mee houden dat ook na 2015 een vorm van sturing op de productie van dierlijke meststoffen nodig zou blijven. In de meergenoemde brief van 28 september 2011 werd het onderhavige wetsvoorstel op hoofdlijnen reeds aangekondigd.

Een eventuele schadeplicht kan evenmin worden afgeleid uit het Eerste Protocol bij het EVRM. Ingevolge artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM heeft iedereen recht op het ongestoord genot van zijn eigendom; ontneming van eigendom kan alleen geschieden in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Blijkens hetzelfde artikel tast het recht op ongestoord genot van eigendom echter op geen enkele wijze het recht van staten aan tot regulering van het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang.
Het algemene belang is gegeven met de milieudoelstelling die met het onderhavige wetsvoorstel wordt nagestreefd. De voorgestelde maatregelen beogen de milieubelasting die samenhangen met het overschot aan dierlijke meststoffen dat in Nederland wordt geproduceerd, terug te brengen tot een

niveau dat in overeenstemming is met de ter zake geldende nationale en internationale milieudoelstellingen.
De invoering van het stelsel van verantwoorde mestafzet heeft voorts niet dermate verregaande gevolgen voor het gebruik van de bedrijfsgebouwen en de grond van veehouders dat gesproken kan worden van de facto onteigening. Er worden uitsluitend beperkingen gesteld aan het gebruik van de eigendom, doordat slechts mest mag worden geproduceerd tot de hoeveelheid waarvan de veehouder de afzet kan garanderen. Voor zover sprake is van een regulering van het gebruik van de eigendom, wordt de in dat verband door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) als maatstaf gehanteerde "fair balance" tussen het algemeen belang en het individuele belang van de veehouder niet verstoord. Het is een vaste lijn van het EHRM dat de staten een "wide margin of appreciation" toekomt waar het gaat om het oordeel of en hoe wordt opgetreden in het algemeen belang (vgl. EHRM, James en anderen v. Verenigd Koninkrijk, 21 februari 1986, Series A no. 98; Fredin v. Zweden, 18 februari 1991, Series A no. 192). De fair balance is in casu gegeven, gelet op het feit dat de maatregel, zoals in het voorgaande al is aangegeven, voldoet aan de daaraan te stellen eisen van noodzaak en proportionaliteit, en ook overigens voldaan is aan de algemene rechtsbeginselen. Op het punt van de Nitraatrichtlijn bestaat bovendien jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie waarbij is uitgemaakt dat maatregelen waartoe de Nitraatrichtlijn lidstaten verplicht als zodanig geen schending van het eigendomsrecht of het evenredigheidsbeginsel opleveren (zie het arrest van 29 april 1999, zaak C-293/97 (Standley and others)).

6.4 Verhouding tot het EU-recht

Gemeenschappelijke marktordening
Voor de toetsing van de voorgestelde maatregelen aan het EU-recht is met name van belang of de betrokken producten onderworpen zijn aan een gemeenschappelijke marktordening (artikel 40 VWEU). Nationale maatregelen mogen de werking van gemeenschappelijke marktordeningen niet in gevaar brengen. Gemeenschappelijke marktordeningen gelden wel ten aanzien van een aantal diersoorten en dierlijke producten; onder meer zijn gemeenschappelijke marktordeningen vastgesteld voor vleeskalveren, zoogkoeien, melk, varkensvlees, slachtpluimvee en voor eieren van pluimvee. Daarbij worden echter geen voorschriften gesteld aan door deze dieren geproduceerde meststoffen. Voor de onderscheiden meststoffen geldt derhalve geen gemeenschappelijke marktordening.

De maatregelen waarin dit wetsvoorstel voorziet, hebben uitdrukkelijk niet de strekking van de marktordening af te wijken of daarop inbreuk te maken. De doelstellingen van de maatregelen liggen geheel op het vlak van het milieu. Daarmee vormt dit wetsvoorstel één van de vele beperkingen die in het belang van het milieu aan de veehouderij in Nederland worden opgelegd, naast reeds lang bestaande regelgeving zoals de Wet milieubeheer, de Wet Bodembescherming en de Waterwet, waarin sinds 2009 de Wet verontreiniging oppervlaktewateren is opgegaan. Daar komt bij dat de voorgestelde maatregelen noodzakelijk zijn om te kunnen voldoen aan de Nitraatrichtlijn. Om zeker te stellen dat de ingevolge de Nitraatrichtlijn

voorgeschreven gebruiksnormen voor dierlijke mest niet zullen worden overschreden, wordt een stelsel van mestverwerkings- en mestplaatsingsovereenkomsten en de verwerkingsplicht ingevoerd om op landelijk niveau een evenwicht te verzekeren tussen de omvang van de mestproductie en de voor de mest beschikbare plaatsingsruimte, gegeven de normen van de Nitraatrichtlijn voor het gebruik van dierlijke mest.

Tegen deze achtergrond kan niet worden gezegd dat de voorgestelde maatregelen inbreuk maken op de bepalingen van de marktordening of de werking van de instrumenten van de marktordening frustreren. Voor zover de voorgestelde maatregelen een effect op de prijzen zouden hebben, is evident dat in het licht van dwingende milieueisen van Europese oorsprong naleving van de Nitraatrichtlijn geen strijd zal opleveren met de gemeenschappelijke marktordening.

Vrij verkeer van goederen en diensten en vrijheid van vestiging
De maatregelen waarin dit wetsvoorstel voorziet, treffen alle ondernemers die in Nederland een landbouwbedrijf of verwerkingsbedrijf uitoefenen in gelijke mate. De in dat verband aan landbouwers en verwerkers gestelde voorwaarden en beperkingen treffen de binnenlandse handel evenzeer als de in- en uitvoer. De binnenlandse productie of markt wordt niet bevoordeeld ten koste van de productie of handel van andere lidstaten.

De voorschriften die ten aanzien van dierlijke meststoffen voor landbouwbedrijven worden voorgesteld, houden ten eerste in dat dierlijke meststoffen niet mogen worden geproduceerd zonder afzetruimte en ten tweede dat een gedeelte van het bedrijfsoverschot verplicht moet worden verwerkt. De voorschriften voor verwerkers houden in dat de dierlijke meststoffen ook daadwerkelijk moeten worden verwerkt. De vraag kan worden opgeworpen of met het stellen van deze voorschriften sprake is van een ingevolge artikel 34 of 35 VWEU verboden kwantitatieve in- of uitvoerbeperking of maatregel van gelijke werking, welke verboden ook in het kader van de gemeenschappelijke marktordening geldt. Daarbij gaat het om nationale maatregelen die een specifieke beperking van het in- of uitgaande goederenverkeer tot doel of tot gevolg hebben en aldus tot een ongelijke behandeling van de binnenlandse handel en de in- of uitvoerhandel van een lidstaat leiden, waardoor aan de nationale productie of de binnenlandse markt van de betrokken lidstaat een bijzonder voordeel wordt verzekerd (o.m. HvJ zaak 15/79, Groenveld, Jur. 1979, blz. 3049; zaak 237/83, Jongeneel Kaas, Jur.1984, blz. 483; zaak 47/90, Delhaize, Jur. 1992, blz.3669). Dergelijke maatregelen zijn in beginsel slechts geoorloofd indien een beroep kan worden gedaan op één van de in artikel 36 VWEU genoemde belangen.

Een van deze belangen is het belang van de gezondheid van personen of dieren. In het eerder aangehaalde arrest van 29 april 1999 heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen uitdrukkelijk bevestigd dat de regeling waarin artikel 5 van de Nitraatrichtlijn voorziet, beantwoordt aan vereisten verband houdend met de bescherming van volksgezondheid (zaak C-293/97, Standley and others). Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor noodzakelijke nationale maatregelen die strekken ter uitvoering van dit

artikel. Het stelsel van verantwoorde mestafzet moet in dit verband beschouwd worden als een noodzakelijke, aanvullende maatregel als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn.

De met dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen strekken daarnaast ter bescherming van het algemene belang van het milieu; in dit verband is relevant dat het Hof van Justitie ook dwingende maatregelen van milieubescherming – in zoverre in afwijking van en in aanvulling op artikel 36 VWEU – lijkt te accepteren als een rechtvaardiging van specifieke in- en uitvoerbeperkingen (zaak 2/90, Waalse afvalstoffen, Jur. 1992, blz. I-4431; zaak 203/96, Dusseldorp, Jur. 1998, blz. I-4075). Weliswaar is nog niet geheel duidelijk of deze jurisprudentie, die betrekking heeft op grensoverschrijdend vervoer van afvalstoffen, ook buiten dat specifieke terrein geldt, maar dierlijke mest valt in principe onder de begripsomschrijving van afvalstoffen zoals die in Richtlijn nr. 91/156/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 maart 1991 tot wijziging van Richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen (PbEG 1991, L 78) wordt gehanteerd.

Tot slot is van belang dat de aan de verwerking van dierlijke mest te stellen voorwaarden niet verder zullen gaan dan strikt noodzakelijk is om te waarborgen dat de mest daadwerkelijk buiten de Nederlandse markt voor dierlijke meststoffen wordt afgezet en derhalve verzekerd is dat niet in werkelijkheid te veel dierlijke mest op Nederlandse bodem wordt aangewend.

Met dit wetsvoorstel worden daarnaast specifieke voorschriften gesteld aan verwerkers: ze mogen voor niet meer kilogrammen fosfaat mestplaatsings- of mestverwerkingsovereenkomsten sluiten dan hun mestverwerkingscapaciteit, welke door de minister wordt vastgesteld.
Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen verschillende soorten verwerking en verwerkingsbedrijven. Er zijn twee verschillende soorten verwerkingsbedrijven. In de eerste plaats zijn er verwerkingsbedrijven die in een installatie de mest dusdanig bewerken dat het na bewerking niet langer dierlijke mest is. In de tweede plaats zijn er exporteurs, die dierlijke meststoffen buiten Nederland brengen en daar bij landbouwers afzetten of aanleveren aan een daar gevestigde verwerkingsinstallatie. Uiteraard zijn er ook combinaties mogelijk.
De minister zal alleen voor verwerkingsinstallaties die zijn gevestigd in Nederland, de verwerkingscapaciteit vaststellen. Voor zover dierlijke meststoffen worden geëxporteerd, zal de minister de exportcapaciteit van exporteurs vaststellen. Op beide vormen van capaciteitsvaststelling zal nader worden ingegaan.

Met de vaststelling van de verwerkingscapaciteit van een verwerkingsinstallatie in Nederland wordt een vergunningstelsel in de zin van de Dienstenrichtlijn geïntroduceerd. De vraag is of met deze eis een inbreuk wordt gemaakt op artikel 9 van de Dienstenrichtlijn. Dit is niet het geval om de volgende redenen. Iedere onderneming die zich in Nederland zal willen vestigen, zal een aanvraag tot vaststelling van de verwerkingscapaciteit kunnen indienen, waarmee de capaciteitsvaststelling geen discriminatoir karakter heeft. Voorts is de capaciteitsvaststelling voor het functioneren van het stelsel zeer noodzakelijk in het licht van de bescherming van het milieu.

Immers, voorkomen moet worden dat verwerkers mestverwerkings- en mestplaatsingsovereenkomsten sluiten op basis waarvan dierlijke meststoffen worden geproduceerd, zonder dat ze de verwerking daadwerkelijk kunnen uitvoeren. Indien verwerkingsbedrijven niet in staat zouden zijn aangegane verplichtingen uit te voeren doordat onvoldoende verwerkingscapaciteit voor handen is, zouden veehouders de mest elders moeten afzetten, en zou alsnog druk op het Nederlandse gebruiksnormenstelsel ontstaan. De vaststelling van de verwerkingscapaciteit is derhalve gerechtvaardigd door dwingende eisen van algemeen belang (milieu), bovendien proportioneel aangezien het gewenste doel – niet meer mestproductie dan een hoeveelheid die plaatsbaar is – wordt bereikt dat bovendien niet met minder ingrijpende instrumenten kan worden gerealiseerd (zie Gebhard C-55/94). Immers, doel van het stelsel is dat een veehouder voorafgaand aan de productie van dierlijke meststoffen verwerkingscapaciteit moet hebben gerealiseerd; deze eis aan de zijde van de producent vraag om verwerkingszekerheid aan de zijde van de afnemer.
Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen de voorwaarden inzake de capaciteitsvaststelling nader worden bepaald. Deze voorschriften zullen eveneens moeten voldoen aan de algemene eisen van artikel 9 van de Dienstenrichtlijn.

Voor zover dierlijke meststoffen worden geëxporteerd, zal de minister de verwerkingscapaciteit vaststellen op de maximale hoeveelheid kilogrammen fosfaat die de exporteur kan exporteren. Vanuit Europeesrechtelijk perspectief gaat het hier om een inperking van het vrij verkeer van goederen. Zoals hierboven ten aanzien van de verwerkingscapaciteit van installaties is uiteengezet, geldt ook in dit geval en om dezelfde redenen, dat deze inperking gerechtvaardigd, noodzakelijk en proportioneel is (Cassis de Dijon, zaak C-120/78).

De voorgestelde maatregelen strekken tot slot tot regulering van de vrije beroepsuitoefening door landbouwbedrijven in Nederland. Van wezenlijke belemmeringen op het punt van het beginsel van “de vrije toegang tot de markt” of de door artikel 49 VWEU beschermde vrijheid van vestiging is daarbij geen sprake. De voorwaarden waaronder in Nederland dieren mogen worden gehouden, gelden immers ongeacht de nationaliteit van degene die in Nederland een veehouderijbedrijf uitoefent. Hetzelfde geldt voor de voorwaarden waaraan mestverwerkers moeten voldoen. Het betreft in alle gevallen maatregelen zonder onderscheid. De maatregelen worden bovendien gerechtvaardigd door dwingende redenen verband houdend met de milieubescherming, die direct zijn terug te voeren op de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn. De maatregelen zijn voor dat doel geschikt, noodzakelijk en proportioneel; verwezen zij naar hetgeen hierover in paragraaf 6.3 van deze memorie is opgemerkt.

6.5 Notificatie

Het wetsvoorstel bevat bepalingen die zijn aan te merken als technische voorschriften in de zin van Richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften

(PbEG 1998, L 204). Met name gaat het dan om de eisen die worden gesteld aan de verwerking van dierlijke meststoffen. Verwerking van dierlijke meststoffen in de zin van het wetsvoorstel, waarop ook de verwerkingsplicht van artikel 33e van toepassing is, is namelijk beperkt tot het exporteren van die mest of het zodanig behandelen van de mest dat het eindproduct niet meer als dierlijke meststoffen kan worden aangeduid.
Daarnaast bevat het wetsvoorstel eisen met betrekking tot het vrij verrichten van diensten in de zin van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376) (Dienstenrichtlijn). Deze eisen hebben met name betrekking op de mestverwerker, wiens verwerkingscapaciteit op basis van een aanvraag moet worden vastgesteld door de Minister van EL&I, alvorens hij mestverwerkingsovereenkomsten en mestplaatsingsovereenkomsten met veehouders mag afsluiten.
Het wetsvoorstel is dan ook tegelijkertijd met de adviesaanvraag aan de Raad van State in het kader van beide richtlijnen aan de Europese Commissie genotificeerd.

Hoofdstuk 7 Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Zoals in paragraaf 2.6 is aangegeven, streven de Staatssecretarissen van EL&I en I&M en het landbouwbedrijfsleven naar hoogwaardige vormen van verwerking van dierlijke meststoffen. Met het oog hierop wordt tussen 1 januari 2009 en 31 december 2013 een pilot uitgevoerd, waarin onderzoek wordt gedaan naar de landbouwkundige en milieukundige effecten met betrekking tot de productie, de afzet en het gebruik van mineralenconcentraat. Mineralenconcentraat wordt in artikel 1, eerste lid, onderdeel i, Urm gedefinieerd als "door middel van ultrafiltratie of gelijkwaardige industriële technieken, gevolgd door omgekeerde osmose uit dierlijke meststoffen als eindproduct vervaardigd concentraat". De pilot is in hoofdstuk 3, paragraaf 5, Urm geregeld. In overleg met de Europese Commissie wordt bezien of de resultaten van het onderzoek zodanig zijn dat het concentraat als kunstmestvervanger en dus niet meer als dierlijke messtoffen op de markt kan worden gebracht. Vooruitlopend op een dergelijke kwalificatie, wordt in de definitie van dierlijke meststoffen in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, al een uitzondering gemaakt voor producten die als kunstmest worden gekwalificeerd (EG-meststof als bedoeld in Verordening (EG) nr. 2003/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 inzake meststoffen (PbEU 2003, L 304). Mocht de kwalificatie gerealiseerd worden, dan behoeft hiervoor geen aanpassing van de regelgeving te worden doorgevoerd. Ook in de definitie van het verwerken van dierlijke meststoffen wordt onder 1° al rekening gehouden met deze mogelijke ontwikkeling.

De definitie van 'Onze Minister' in artikel 1, eerste lid, onderdeel f, wordt aangepast. De aanpassing houdt verband met de samenvoeging van de Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Ministerie van Economische Zaken tot het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Verder worden acht definities aan artikel 1, eerste lid, toegevoegd. In het nieuwe onderdeel cc, wordt een definitie van verwerken van dierlijke meststoffen opgenomen. Deze definitie omvat twee mogelijkheden van verwerken:

- het behandelen van dierlijke meststoffen tot een product dat niet meer als zodanig kan worden aangemerkt, en
- het exporteren.

Met beide methoden wordt ervoor gezorgd dat dierlijke meststoffen buiten de Nederlandse landbouw worden gehouden. Zie verder paragraaf 3.1.2.1.

Op de begrippen 'mestverwerkingsovereenkomst' en 'mestplaatsingsovereenkomst' wordt (onderdelen dd en ee) bij de toelichting op artikel 33c ingegaan.

De definitie van produceren van dierlijke meststoffen (onderdeel ff) wordt opgenomen, met het oog op het basisverbod om op een bedrijf dierlijke meststoffen te produceren (artikel 33a) en om de veehouder in de normstelling (zoals de verwerkingsplicht in artikel 33e) te kunnen onderscheiden van andere landbouwers. Er zal in dat geval steeds worden gesproken over 'een landbouwer die dierlijke meststoffen produceert'. Er is alleen sprake van het produceren van dierlijke meststoffen als dit bedrijfsmatig gebeurt. De definitie is ontleend aan het Ubm. Dat geldt ook voor de definitie van landbouwer in onderdeel gg. Door deze aansluiting is duidelijk dat het altijd moet gaan om een persoon die beroepsmatig dieren houdt.

In de definitie van verwerker (onderdeel ii) wordt bepaald dat het altijd moet gaan om een niet-landbouwer ("niet zijnde een bedrijf"). Op die manier wordt bewerkstelligd dat er altijd een externe partij aan te pas komt, met wie overeenkomsten gesloten kunnen worden. Die externe partij kan bijvoorbeeld een fabriek zijn die mest verbrandt, een exporteur die voorafgaand aan de export de mest in korrels omzet of een exporteur die er alleen voor zorgt dat de mest naar het buitenland wordt vervoerd. Zou de verwerking door een landbouwer zelf kunnen worden verricht, dan zou dit een probleem opleveren met zijn mestplaatsingsruimte en daarmee met zijn mogelijkheden om mest te produceren, aangezien alleen overeenkomsten in dat kader meetellen. Dit laat onverlet dat veehouders zelf mest kunnen bewerken. In dat geval kunnen zij volstaan met het inschakelen van een vervoerder, die er alleen voor hoeft te zorgen dat de bewerkte mest in het buitenland wordt afgezet. De definitie van ondernemer (onderdeel hh) is nodig in verband met de definitie van verwerker en is overgenomen uit het Ubm.

Onderdeel B

In verband met de toevoeging van een titel 6 aan hoofdstuk V door middel van artikel I, onderdeel C, wordt de formulering van het opschrift van dat hoofdstuk verruimd.

Onderdeel C

Aan hoofdstuk V wordt een titel 6 over productie-evenwicht en mestverwerking toegevoegd. In deze titel is het nieuwe stelsel van verantwoorde mestafzet opgenomen. Hieronder wordt per paragraaf en artikel van de nieuwe titel 6 een toelichting gegeven.

Paragraaf 1. Afzetgarantie en maximale fosfaatproductie

Artikel 33a

Artikel 33a bevat de kernbepaling van het nieuwe stelsel van verantwoorde mestafzet, waarop in de paragrafen 3.1 en 6.1 reeds is ingegaan: een verbod om dierlijke meststoffen te produceren, tenzij deze productie niet meer bedraagt dan de mestplaatsingsruimte. Deze ruimte moet voor de hoeveelheid dierlijke meststoffen die ingevolge artikel 33e verplicht moeten

worden verwerkt voorafgaand aan een kalenderjaar en voor het overige voor 16 mei worden verzekerd.

Artikel 33b

Om de mestplaatsingsruimte van een landbouwer te kunnen bepalen, wordt in artikel 33b gebruik gemaakt van een formule. Eerst worden de verschillende plaatsingsmogelijkheden bij elkaar opgeteld (eerste lid, onderdeel a). De plaatsingsmogelijkheden bestaan uit:

- de hoeveelheid dierlijke meststoffen die de landbouwer kan aanwenden op landbouwgronden of natuurterreinen die hij in feitelijk gebruik heeft (eerste lid, onderdeel a, onder 1° en 2°);
- de hoeveelheid dierlijke meststoffen waarvoor de landbouwer mestverwerkings- en mestplaatsingsovereenkomsten heeft gesloten (eerste lid, onderdeel a, onder 3° en 4°).

Daarvan wordt vervolgens afgetrokken de hoeveelheid dierlijke meststoffen waarvoor de landbouwer mestplaatsingsovereenkomsten tot aanvoer heeft afgesloten (eerste lid, onderdeel b).

De mestplaatsingsruimte per bedrijf volgt aldus rechtstreeks uit de wettelijke bepalingen. De veehouder kan de berekening voor zijn eigen bedrijf maken. Een beschikking van de Minister van EL&I is hiervoor niet benodigd. Voordeel is dat een veehouder zelfstandig te werk kan gaan en kan weten waar hij aan toe is en voorkomen wordt dat onnodige administratieve lasten en uitvoeringslasten moeten worden gemaakt.
Het eerste lid, onderdeel a, onder 1°, koppelt de aanwendingsmogelijkheden van dierlijke meststoffen op de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond aan de daarvoor geldende gebruiksnormen, bedoeld in artikel 8 van de wet. De datum waarop bepaald wordt welke grond dit is, is thans 15 mei. Dit volgt uit artikel 22 Ubm.
Een soortgelijke koppeling aan normen voor het gebruik van dierlijke meststoffen wordt in het eerste lid, onderdeel a, onder 2°, voor natuurterreinen gehanteerd. Het gaat daarbij om de voorschriften die gelden op basis van artikel 2 van het Besluit gebruik meststoffen, dat zijn grondslag vindt in de artikelen 7 en 15 van de Wet bodembescherming. In artikel 2 van het besluit is bepaald welke fosfaatgebruiksnormen in beginsel voor natuurterreinen gelden, waarbij is aangegeven dan een afwijkende norm geldt voor die terreinen waarvoor beheer wordt gevoerd waaraan beperkingen ten aanzien van de gebruikte hoeveelheid dierlijke meststoffen zijn verbonden. Indien dat laatste het geval is, telt de norm die in het kader van dat beheer is afgesproken, mee voor de mestplaatsingsruimte. Omdat de datum waarop bepaald wordt welke grond dit is, niet in de regelgeving is opgenomen, wordt hiervoor een delegatiegrondslag opgenomen.
Het eerste lid, onderdeel a, onder 3°, betreft de gecontracteerde mestverwerkingsruimte. Gezien de definities van 'verwerker' en 'dierlijke meststoffen verwerken', betekent de zinsnede "aan een verwerker kan worden geleverd" in dit onderdeel de mogelijkheid tot levering aan een exporteur of aan een onderneming die zorgt voor het omzetten van de dierlijke meststoffen in andere eindproducten.

De mogelijke wederpartijen bij mestplaatsingsovereenkomsten (eerste lid, onderdeel a, onder 4º) zijn andere landbouwers, in de definitie die artikel 1 daaraan zal gaan geven, en verwerkers. In het laatste geval gaat het om overeenkomsten die niet zien op de naleving van de verwerkingsplicht en die dus niet als mestverwerkingsovereenkomst kunnen worden beschouwd. Andere mogelijkheden, zoals afzet aan intermediairs en/of bewerkers zijn er niet. Zie hiervoor paragraaf 3.2.

Het tweede lid bevat de mogelijkheid in de periode van 1 januari tot en met 15 mei van elk kalenderjaar voor de plaatsing van mest buiten de verwerking (eerste lid, onderdeel a, onder 4º), te volstaan met een vervoersbewijs dierlijke meststoffen (VDM) als bedoeld in artikel 53 Ubm, dat zijn basis vindt in artikel 34, onderdeel b, van de wet. Deze mogelijkheid is een uitvloeisel van de brief van 28 september 2011 waarin is opgenomen dat veehouders "zich voor de rest van het overschot, elk jaar, liefst voorafgaand aan het productiejaar, maar uiterlijk op 15 mei van het productiejaar, moeten verzekeren van voldoende afzetruimte en een afzetgarantie voor de voorziene mestproductie van de veestapel voor dat gehele jaar." Doordat veehouders voor 16 mei, en niet per se voorafgaand aan het productiejaar zoals bij mestverwerkingsovereenkomsten, hun mestplaatsingsovereenkomsten moeten hebben afgesloten, geldt in de periode van 1 januari tot en met 15 mei de mogelijkheid deze mest mee te laten tellen voor de mestplaatsingsruimte zonder dat er een mestplaatsingsovereenkomst is gesloten. Het gaat daarbij om de zogenaamde voorjaarsaanwending van mest. Door deze uitzondering worden de administratieve lasten en uitvoeringslasten die het opstellen van contracten en vervolgens het insturen en registreren van gegevens met zich brengen, beperkt. Deze beperking is ook verantwoord, doordat slechts een deel van de productie aan dierlijke meststoffen in de genoemde periode afgezet zal kunnen worden. Het risico op overschrijding van de gebruiksnormen voor dierlijke meststoffen, die immers voor het gehele jaar gelden, is daarmee gering. Voor de plaatsing van dierlijke meststoffen na die tijd, te weten vanaf 15 mei, moeten wel mestplaatsingsovereenkomsten worden gesloten om deze mee te laten tellen voor de mestplaatsingsruimte, conform het eerste lid, onderdeel a, onder 4º jo. artikel 33c, tweede lid, onderdeel a. Dit betekent dat de veehouder telkens een inschatting moet maken van de hoeveelheid dierlijke meststoffen die hij voor 16 mei nog op basis van VDM's kan leveren en de hoeveelheid waarvoor hij vanaf 16 mei 'reguliere' mestplaatsingsovereenkomsten nodig heeft. Speculeert hij op een levering vlak voor 16 mei, dan kan hij in de problemen komen als die levering geen doorgang vindt en hij niet of nauwelijks nog tijd heeft om een mestplaatsingsovereenkomst te sluiten. De verwachting is dat veehouders in de praktijk ruimte zullen incalculeren in de vorm van extra mestplaatsingsovereenkomsten, om deze problemen te voorkomen of om mestplaatsingsovereenkomsten af te sluiten voor mest die mogelijk voor 16 mei zal worden geleverd.

Op de mogelijkheid om VDM's te laten meetellen voor de mestplaatsingsruimte bestaan ingevolge het derde lid twee uitzonderingen. De eerste uitzondering betreft de situatie waarin het VDM betrekking heeft op het vervoer van dierlijke meststoffen in verband met de naleving van een reeds gesloten mestplaatsings- of mestverwerkingsovereenkomst. Indien het

VDM in dat geval als zelfstandige mestplaatsingsovereenkomst zou kunnen gelden, zou er sprake zijn van twee overeenkomsten die meetellen voor de mestplaatsingsruimte, waarvoor echter maar één daadwerkelijke levering heeft plaatsgevonden. Op die manier zou er een 'dubbeltelling' kunnen optreden, waarbij de veehouder zijn productiemogelijkheden vergroot zonder dat er een nog uit te voeren overeenkomst (want hij heeft al geleverd aan de desbetreffende afnemer) aan ten grondslag ligt. In artikel 33i wordt een spiegelbeeldige bepaling opgenomen voor de aanvoerruimte voor landbouwers die dierlijke meststoffen afnemen en in dat kader mestplaatsingsovereenkomsten sluiten. Deze landbouwers mogen voor niet meer kilogrammen fosfaat mestplaatsingsovereenkomsten sluiten dan ze op basis van de gebruiksnormen op hun grond kwijt kunnen (aanvoerruimte). De VDM's tellen ook voor deze landbouwers mee als mestplaatsingsovereenkomst in het totaal aantal overeenkomsten dat zij in verband met hun aanvoerruimte voor dierlijke meststoffen, maximaal mogen afsluiten. Ook hier geldt dat de VDM's niet meetellen als de VDM's betrekking hebben op het vervoer van dierlijke meststoffen in verband met de naleving van een reeds gesloten mestplaatsingsovereenkomst. Aldus ontstaat een tegengesteld belang: waar de veehouder wellicht baat zou kunnen hebben aan de genoemde 'dubbeltelling' van VDM's omdat hij dan een grotere mestplaatsingsruimte zou hebben, daar zou de afnemer gedupeerd worden door zo'n dubbeltelling: hij zou meer mestplaatsingsovereenkomsten/VDM's hebben gesloten dan zijn mestaanvoerruimte,. Om uitvoering te geven aan deze uitzondering, zal op het VDM de mogelijkheid worden gecreëerd aan te geven of de VDM dient ter uitvoering van een mestverwerkings- of mestplaatsingsovereenkomst. Gezien het hierboven beschreven tegengestelde belang is het de verwachting dat veehouders en afnemers de VDM's naar waarheid zullen invullen.
De tweede uitzondering betreft de mogelijkheid dat dierlijke meststoffen worden geleverd zonder overeenkomst, buiten de mestplaatsingsruimte om. Dit kan zich voordoen indien een landbouwer bijvoorbeeld dierlijke meststoffen wil laten aanvoeren van een veehouder, daarvoor geen grond (meer) beschikbaar heeft omdat hij voor al zijn grond reeds mestplaatsingsovereenkomsten heeft gesloten. In een dergelijk geval is er wel een VDM, maar mag op basis van het VDM geen mestproductie plaatsvinden. Uiteraard moet de afnemers deze mest wel verantwoorden binnen het stelsel van gebruiksnormen. Ook hier is het hierboven beschreven tegengestelde belang tussen leverancier en afnemer van de dierlijke meststoffen aan de orde.

Op basis van het vierde lid kan voor grensboeren een specifieke voorziening worden getroffen. Het betreft een voorziening op basis waarvan grond die bij het bedrijf behoort en net over de grens in België of Duitsland ligt, toch mag meetellen voor de mestplaatsingsruimte. Dergelijke grond zou dan kunnen meetellen voor de mestplaatsingsruimte als was het grond die bij het bedrijf behoort, zonder dat daarvoor mestplaatsingsovereenkomsten behoeven te worden gesloten.. Gevolg van een dergelijke voorziening zou zijn dat de hoeveelheid dierlijke meststoffen die op basis van die grond worden geproduceerd, niet relevant is voor de vaststelling van de verwerkingsplicht aangezien deze wordt berekend op basis van de hoeveelheid dierlijke

meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die wordt geproduceerd op basis van mestplaatsings- en mestverwerkingsovereenkomsten.

Artikel 33c

In artikel 33c wordt een aantal eisen gesteld aan de mestverwerkings- en mestplaatsingsovereenkomst, wil deze meetellen voor de mestplaatsingsruimte. De eisen komen grotendeels overeen.
In de eerste plaats gaat het om de inhoud van beide overeenkomsten. Hierin moet de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, worden opgenomen, over de levering waarvan de veehouder en afnemer (akkerbouwer, mestverwerker) afspraken hebben gemaakt. Daarnaast moet het jaartal worden genoemd waarop de overeenkomst ziet en waarin de levering zal plaatsvinden. Deze eisen sluiten aan bij hetgeen partijen sowieso in de overeenkomst zullen willen opnemen.
In de tweede plaats moet de inhoud van de overeenkomsten bij de Minister van EL&I bekend zijn. Hiertoe moeten veehouder en afnemer gezamenlijk gegevens uit de overeenkomst bij de Minister van EL&I aanmelden. In de praktijk zal dit, middels mandaat, de DR van het Ministerie van EL&I zijn. Ten behoeve van deze aanlevering zal door DR een elektronisch formulier worden aangeboden. Hiervoor wordt gekozen, omdat het administreren van (afschriften van) overeenkomsten te veel uitvoeringslasten met zich zou brengen. Ook is de veehouder verplicht de overeenkomst in zijn administratie op te nemen, zodat controle van de overeenkomst zelf ook mogelijk is. Omdat dit een eis is, blijft bij het ontbreken van een overeenkomst in de administratie deze overeenkomst buiten beschouwing voor de bepaling van de mestplaatsingsruimte.
Op één belangrijk punt is er een verschil tussen de eisen aan de twee overeenkomsten: de datum waarvoor de overeenkomst moet zijn gesloten en waarvoor de gegevens uit de overeenkomst door de Minister van EL&I moeten zijn ontvangen. Voor de mestverwerkingsovereenkomsten is deze datum, conform de brief van 28 september 2011 die spreekt over ‘voorafgaand aan het kalenderjaar’, gesteld op 1 januari. Voor de mestplaatsingsovereenkomsten is deze datum, eveneens aansluitend bij de brief van 28 september 2011, gesteld op 16 mei. Zie de toelichting bij artikel 33b. Wat onder het tijdstip van ontvangst moet worden verstaan, is in artikel 2:17 van de Algemene wet bestuursrecht geregeld: het tijdstip waarop het bericht het systeem voor gegevensverwerking van het bestuursorgaan heeft bereikt. Alleen overeenkomsten waarvan alle gegevens tijdig zijn ontvangen, tellen mee voor de mestplaatsingsruimte, waarbij zij opgemerkt dat tevens aan de andere voorschriften van artikel 33c moet zijn voldaan. Indien bijvoorbeeld gegevens wel tijdig zijn gemeld, maar de overeenkomst bij controle niet in de administratie van de veehouder blijkt te zijn opgenomen, telt deze toch niet mee voor de mestplaatsingsruimte.
Voor beide overeenkomsten is nog een mogelijkheid opgenomen om bij regeling van de Minister van EL&I nadere voorwaarden te stellen.
De voorschriften die in dit artikel worden gesteld zijn minimumvoorschriften die het voorgestelde stelsel aan een overeenkomst verbindt, wil deze meetellen voor de mestplaatsingsruimte. Uiteraard hebben partijen de mogelijkheid zelf extra eisen te stellen aan de overeenkomsten. Daarbij kan

worden gedacht aan nadere voorschriften inzake de levering, de afname of boeteclausules bij niet-naleving van de overeenkomst,

Artikel 33d

Op grond van artikel 33a kan na afloop van een kalenderjaar gecontroleerd worden of de mestproductie daadwerkelijk in overeenstemming was met de mestplaatsingsruimte gedurende dat jaar. Is er een overschrijding van de mestproductie, dan zal op grond van artikel 51 (artikel I, onderdeel E) een bestuurlijke boete kunnen worden opgelegd. In uitzonderlijke gevallen, bij herhaalde overtreding van artikel 33a, kan de conclusie zijn dat het (telkens) opleggen van een bestuurlijke boete niet tot het gewenste nalevingsgedrag leidt. Voor deze gevallen bevat artikel 33d een 'noodvoorziening'. Die bestaat eruit dat de desbetreffende veehouder een dagplafond voor het aantal te houden dieren krijgt opgelegd. De Minister van EL&I stelt het maximaal aantal dieren vast dat de veehouder op enig moment in het jaar mag houden. Overschrijdt hij dit aantal, dan kan de Minister van EL&I gedurende het jaar al handhavend optreden. Op deze manier kan er tussentijds een correctie op de mestproductie worden aangebracht, hetgeen milieuproblemen kan voorkomen. Deze maatregel kan ingevolge het derde lid voor maximaal drie jaar worden opgelegd. Wordt het dagplafond vervolgens overschreden, dan kan de maatregel telkens met drie jaar worden verlengd.

Paragraaf 2. Verwerkingsplicht

Artikel 33e

Dit artikel bevat de mestverwerkingsplicht. Hierop is in paragraaf 3.1.2 uitgebreid ingegaan. Het eerste lid bevat de verplichting om daadwerkelijk een bepaald deel van het bedrijfsoverschot aan mest aan een verwerker aan te bieden. Dit overschot wordt bepaald op basis van de overeenkomsten die de veehouder in het voorafgaande jaar (jaar t-1) heeft afgesloten (onderdelen a en b). Opgemerkt zij dat daarbij ook relevant zijn de mestplaatsingsovereenkomsten waarmee aanvoer van dierlijke meststoffen naar het bedrijf is overeengekomen. Immers, het saldo van de mestplaatsingsovereenkomsten (afvoer), de mestverwerkingsovereenkomsten (afvoer) en de mestplaatsingsovereenkomsten (aanvoer) vormen het bedrijfsoverschot waarvoor mestplaatsingsruimte bestond in het voorafgaande jaar.
Het tweede lid bevat de separate verplichting mestverwerkingsovereenkomsten te sluiten. Het begrip 'mestverwerkingsovereenkomst' wordt daarmee in dit artikel en ook in de definitie in artikel 1 (artikel I, onderdeel A) gekoppeld aan de verwerkingsplicht. Uiteraard is het ook mogelijk overeenkomsten te sluiten met een verwerker die niet dienen ter voldoening aan de mestverwerkingsplicht. Deze overeenkomsten worden als mestplaatsingsovereenkomsten aangeduid. Uiteraard is het mogelijk dat een veehouder één overeenkomst met een verwerker sluit, waarbij het 'verplichte deel' als mestverwerkingsovereenkomst en het overige deel als mestplaatsingsovereenkomst wordt aangeduid.

Aldus wordt op twee manieren geborgd dat een deel van het bedrijfsoverschot ook daadwerkelijk wordt verwerkt: de veehouder moet vooraf voldoende overeenkomsten hebben afgesloten, hetgeen op 1 januari te controleren valt (door de koppeling met artikel 33c, eerste lid) en hij moet de mest ook daadwerkelijk aan een verwerker hebben geleverd, hetgeen na afloop van het jaar te controleren valt. Deze dubbele borging is wenselijk. De eis dat 1 januari mestverwerkingsovereenkomsten moeten zijn afgesloten is nodig omdat op deze wijze voorafgaand aan de productie zekerheid wordt gecreëerd dat de te produceren meststoffen ook kunnen worden verwerkt en geen druk op de gebruiksnormen zullen geven. Deze contracteerplicht vooraf is ook in lijn met hetgeen de Staatssecretarissen van EL&I en I&M in hun brief van 28 september 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 33 037, nr. 1) hebben weergegeven. Overigens is het aan de veehouder om te bepalen met welke verwerker hij de overeenkomst sluit. Bovendien is op deze wijze geborgd dat de mestverwerkingsovereenkomsten kunnen meetellen voor de mestplaatsingsruimte. De naleving van de overeenkomsten is echter aan de contractspartijen. Aangezien de verplichte verwerking van dierlijke meststoffen van belang is in het licht van de naleving van de gebruiksnormen, is het gewenst dat de overheid na afloop van een kalenderjaar kan optreden indien niet is voldaan aan de verwerkingsplicht.
De verwerker aan wie de veehouder de mest levert, zal in normale gevallen de verwerker zijn met wie de veehouder zijn mestverwerkingsovereenkomst heeft gesloten. De formulering van het eerste lid ("*een* verwerker") verplicht hier echter niet toe. Het eerste lid verplicht de veehouder de hoeveelheid dierlijke meststoffen aan te leveren bij "een verwerker". Zo wordt voorkomen dat de overheid treedt in de naleving van een civielrechtelijke overeenkomst, wat – zoals hierboven gesteld - aan contractspartijen is, terwijl de verplichting dat de verplichte hoeveelheid aan een verwerker moet worden aangeboden, wel geborgd is. Op basis hiervan geldt het volgende: indien een gecontracteerde verwerker niet in staat blijkt de mest af te nemen, bij voorbeeld door problemen met de verwerkingsinstallatie of door faillissement en de veehouder wel tijdig een contract met hem heeft gesloten, heeft de veehouder voldaan aan de contracteerplicht. Om te voldoen aan de verwerkingsplicht zal de veehouder gedurende het jaar op zoek moeten naar vervangende mestverwerkingsmogelijkheden om alsnog te kunnen voldoen aan de verwerkingsplicht van het eerste lid van artikel 33e.

Het derde lid bevat de mogelijkheid bij regeling van de Minister van EL&I een drempelwaarde op te nemen voor de verwerkingsplicht. Op die manier kan worden voorkomen dat een veehouder die een zeer klein overschot produceert, een minieme hoeveelheid dierlijke meststoffen bij een verwerker moet aanleveren. Aangezien de fosfaatgehaltes van de verschillende mestsoorten per diercategorie danig kunnen verschillen, kan bij het instellen van een vrije voet onderscheid worden gemaakt naar diercategorie.

Artikel 33f

Dit artikel biedt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat de verwerkingsplicht van de ene landbouwer aan de andere kan worden overgedragen. Op deze grondslag is ingegaan in paragraaf 3.1.2.5. Het eerste lid regelt dat als van deze grondslag gebruik wordt gemaakt, de

verwerkingsplicht – dit is zowel de plicht om mestverwerkingsovereenkomsten te sluiten, als de plicht om mest daadwerkelijk aan een verwerker te leveren - niet van toepassing is voor zover de veehouder deze plicht heeft overgedragen. De veehouder kan zijn verwerkingsplicht voor een deel of het geheel overdragen; de verplichting vervalt alleen voor de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, waarvoor hij overeenkomsten heeft gesloten. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voorwaarden worden verbonden aan de mogelijkheid om de plicht over te dragen. Daarbij kan gedacht worden aan de vastlegging van de afspraken in een overeenkomst, inhoudelijke eisen aan die overeenkomst en de registratie ervan bij DR. Ook kan worden gedacht aan voorwaarden met betrekking tot de soorten mest die die kunnen worden overgedragen.

Het tweede lid bevat de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat de landbouwer aan wie de verwerkingsplicht wordt overgedragen, ook daadwerkelijk die verplichting op zich neemt. Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld dat door de overname van de verwerkingsplicht van een andere veehouder, ook de levering van dat deel door de wederpartij bij de overeenkomst een verplicht karakter krijgen. Anders zou de waarborg die artikel 33e, eerste lid, biedt dat een bepaald deel van het Nederlandse overschot aan dierlijke meststoffen daadwerkelijk wordt verwerkt, kunnen worden uitgehold.
In het derde lid wordt de mogelijkheid gecreëerd bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat de veehouder die de verwerkingsplicht van een ander overneemt, niet meer mag overnemen dan hij daadwerkelijk op basis van mestplaatsingsovereenkomsten met de verwerker, bij de verwerker kwijt kan. Een dergelijke regeling zou een equivalent vormen van de verplichtingen in de artikelen 33i en 33j jo. 33k, voor respectievelijk de akkerbouwer, de veehouder met eigen grond en de mestverwerker om niet meer overeenkomsten te sluiten dan zij kunnen plaatsen respectievelijk verwerken.

Artikel 33g

Dit artikel is opgenomen met het oog op de vaststelling van de verwerkingsplicht van startende ondernemers. Daaronder wordt in dit verband verstaan een landbouwer die in een kalenderjaar op zijn bedrijf dierlijke meststoffen produceert, op welk bedrijf in het voorgaande kalenderjaar geen dierlijke meststoffen zijn geproduceerd. De berekening van de verwerkingsplicht is ingevolge artikel 33e, eerste lid, gebaseerd op het saldo van de mestplaatsings- en mestverwerkingsovereenkomsten. Voor landbouwers die in het voorgaande kalenderjaar geen dierlijke meststoffen produceerden, is een dergelijke berekening niet te maken. Wel is het wenselijk dat ook startende ondernemingen een gedeelte van hun bedrijfsoverschot verwerken aangezien het overschot van dergelijke bedrijven evenzeer een druk op de gebruiksnormen kan creëren. Daarom wordt voor deze veehouder een afwijkende regeling opgenomen. Deze omvat drie elementen:

1. De verhouding tussen mestverwerkings- en mestplaatsingsovereenkomsten die de veehouder voor 16 mei heeft

gesloten wordt gelijkgesteld aan de verhouding tussen het verwerkingspercentage dat de Minister van EL&I heeft vastgesteld en 100 min dat percentage (eerste lid, onderdeel a). Stel dat een verwerkingspercentage van 20% gaat gelden en de veehouder verwacht een overschotsproductie van 10.000, dan dient de veehouder voor 16 mei voor zijn mestoverschot dus voor 20% van 10.000, dat is voor 2.000 kg fosfaat aan mestverwerkingsovereenkomsten en voor 80% van 10.000, dat is voor 8.000 kg fosfaat aan mestplaatsingsovereenkomsten te hebben gesloten. In feite wordt dus de berekening van de verwerkingsplicht gekoppeld aan de gegevens van jaar t in plaats van aan jaar t-1.

2. Het eerste lid, onderdeel b, regelt, dat de verwerkingsplicht betrekking heeft op het aldus bepaalde deel van het overschot.
3. De plicht tot het sluiten van mestverwerkingsovereenkomsten wordt verplaatst van 1 januari naar 16 mei (eerste lid, onderdeel c). Pas op dat moment moet de veehouder, overeenkomstig het eerste lid, onderdeel a, de juiste verhouding tussen mestverwerkings- en mestplaatsingsovereenkomsten hebben bereikt. Dit is in dit geval wenselijk omdat de hoeveelheid verplicht te verwerken dierlijke meststoffen wordt berekend op basis van de gegevens van jaar t en het overschot van jaar t mede afhankelijk is van de hoeveelheid grond die de veehouder 15 mei van jaar t in gebruik heeft. Door deze verschuiving komt de contracteerplicht voor de mestverwerking op dezelfde datum te liggen als de contracteerplicht voor de mestplaatsing van het overige deel van het overschot. De verschuiving in datum wordt ingevolge het derde lid ook doorgevoerd in de bepalingen met betrekking tot de eisen aan mestverwerkingsovereenkomsten (artikelen 33c, eerste lid).

In het tweede lid wordt de mogelijkheid om bij regeling van de Minister van EL&I te bepalen dat een drempelwaarde wordt gehanteerd voor de verwerkingsplicht (artikel 33e, derde lid), ook voor de startende onderneming opgenomen.
Voor alle duidelijkheid zij gesteld dat dit artikel niet ziet op veehouders die uitbreiden of inkrimpen. Dergelijke bedrijven produceerden ook in jaar t-1 dierlijke meststoffen en vallen voor de berekening van de verwerkingsplicht derhalve onder artikel 33e.

Artikel 33h

Dit artikel betreft de vaststelling van het verwerkingspercentage, op basis waarvan het door iedere veehouder met een bedrijfsoverschot te verwerken deel wordt bepaald. Zoals gesteld in paragraaf 3.1.2 is het doel van de verplichte mestverwerking het wegnemen van de druk op de gebruiksnormen. Het percentage zal dan ook op basis van dat doel moeten kunnen worden gemotiveerd. Voorts kan dit percentage worden

gedifferentieerd naar diercategorieën, mestsoorten en gebieden. Op die manier kan de minister tevens rekening houden met enerzijds de veroorzakers van de overschotproblematiek en de verschillen in intensiteit van de overschotsproblematiek in Nederland en anderzijds de verwerkingsmogelijkheden. Het percentage (of de percentages) wordt (worden) door de Minister van EL&I vastgesteld. Dit gebeurt op een dusdanig moment dat veehouders voldoende tijd hebben om hun verwerkingsdeel te bepalen en op basis daarvan mestverwerkingsovereenkomsten te sluiten. De minister zal ernaar streven het percentage/de percentages zo veel mogelijk bestendig te houden, zodat tijdig duidelijkheid voor alle partijen bij de verwerkingsovereenkomsten geboden wordt. Het tweede lid bevat de mogelijkheid bij ministeriële regeling te bepalen dat voor bedrijven die onder verschillende percentages zouden vallen (doordat ze meerdere diercategorieën houden, meerdere soorten mest produceren of locaties hebben in meerdere gebieden) één percentage geldt. Dit is wenselijk omdat het ondoenlijk is binnen één bedrijf bij de berekening van de verwerkingsplicht rekening te moeten houden met verschillende percentages.

Paragraaf 3. Aanvoerruimte en verwerkingscapaciteit

Artikel 33i

Waar de artikelen 33a en 33b de 'voorkant' van het stelsel regelen, de ruimte voor de producent van dierlijke meststoffen om te mogen produceren, regelen de artikelen 33i en 33j jo. 33k de 'achterkant' van het stelsel, de ruimte voor de afnemer van dierlijke meststoffen om zich door middel van mestplaatsings- of mestverwerkingsovereenkomsten te verplichten tot deze aanvoer. Artikel 33i betreft de landbouwer die zich via mestplaatsingsovereenkomsten verplicht tot aanvoer van mest voor gebruik op de grond waarover hij beschikt. Dit zal in de meeste gevallen een akkerbouwer of tuinbouwer zijn, maar het kan ook gaan om een veehouder die meer grond in gebruik heeft dan waarvoor hij zelf aan dierlijke meststoffen produceert of een veehouder die de op zijn bedrijf geproduceerde mest afvoert en voor zijn grond andersoortige mest laat aanvoeren. Deze afnemer mag op grond van het eerste lid niet meer mestplaatsingsovereenkomsten sluiten dan zijn mestaanvoerruimte. De mestaanvoerruimte wordt volgens het derde lid bepaald door de grond die hij in gebruik heeft en de daarop betrekking hebbende gebruiksnormen. Daarmee wordt de mestaanvoerruimte gekoppeld aan het gebruiksnormenstelsel, net zoals dat voor veehouders met eigen grond gebeurt bij de mestplaatsingsruimte (artikel 33b, eerste lid, onderdeel a, onder 1° en 2°). Het tweede lid bevat het spiegelbeeld van artikel 33b, tweede lid: voor vervoer dat plaatsvindt in de periode van 1 januari tot en met 15 mei kan een VDM als mestplaatsingsovereenkomst gelden. Zoals bij de toelichting op artikel 33b al is besproken, wordt in verband met het voorkomen van 'dubbeltelling' van VDM's een uitzondering opgenomen voor onder andere VDM's die betrekking hebben op het vervoer van dierlijke meststoffen in verband met de naleving van een reeds gesloten mestplaatsingsovereenkomst.

Voor een veehouder die zich tevens door middel van mestplaatsingsovereenkomsten verplicht tot aanvoer van mest, grijpen de artikelen 33i en 33b in elkaar. Hij is immers zowel producent als afnemer. Daarbij kunnen zich verschillende situaties voordoen:

Bedrijf A heeft grond waarop hij in totaal voor 10.000 kg fosfaat aan dierlijke meststoffen kan gebruiken. Hij verwacht zelf voor 9.000 kg aan fosfaat te produceren. Hij heeft vervolgens dus nog 1.000 kg fosfaat aan ruimte over. Indien hij voor 3.000 kg aan mestplaatsingsovereenkomsten (aanvoer) sluit, dan overtreedt hij – mocht hij zijn productie niet bijstellen - hiermee alleen artikel 33b:

1. Zijn mestplaatsingsruimte is 10.000 – 3.000 = 7.000 kg. Als hij daadwerkelijk 9.000 kg fosfaat produceert, betekent dit een overschrijding van 2.000 kg. Hij krijgt dus een boete op grond van een overtreding van artikel 33b voor 2.000 kg.
2. Zijn mestaanvoerruimte is 10.000 kg. Nu hij voor 2.000 kg aan mestplaatsingsovereenkomsten (aanvoer) sluit, blijft hij (ruim) binnen die ruimte en heeft hij artikel 33i niet overtreden.

Bedrijf B heeft eveneens grond waarop hij in totaal voor 10.000 kg fosfaat aan dierlijke meststoffen kan gebruiken. Hij verwacht zelf voor 1.000 kg aan fosfaat te produceren. Hij heeft vervolgens dus nog 9.000 kg fosfaat aan ruimte over. Indien hij voor 11.000 kg aan mestplaatsingsovereenkomsten (aanvoer) sluit, dan overtreedt hij hiermee zowel artikel 33b als artikel 33i:

1. Hij heeft geen mestplaatsingsruimte (10.000 – 11.000 = - 1.000 kg). Nu hij toch 1.000 kg fosfaat produceert, terwijl hij geen mestplaatsingsruimte heeft, betekent dit dat hij deze mest niet had mogen produceren. Hij krijgt dus een boete op grond van een overtreding van artikel 33b voor 1.000 kg geproduceerde mest.
   Opgemerkt zij dat het voor de toetsing van artikel 33b irrelevant is dat de mestplaatsingsruimte van veehouder B in feite negatief is. Dat gegeven wordt gedekt door de in artikel 33i opgenomen mestaanvoerruimte.
2. Zijn mestaanvoerruimte is 10.000 kg. Nu hij voor 11.000 kg aan mestplaatsingsovereenkomsten (aanvoer) sluit, betekent dit een overschrijding van 1.000 kg. Hij krijgt dus een boete op grond van een overtreding van artikel 33i voor 1.000 kg.

Bedrijf C heeft eveneens grond waarop hij in totaal voor 10.000 kg fosfaat aan dierlijke meststoffen kan gebruiken. Hij verwacht zelf voor 9.000 kg aan fosfaat te produceren. Voor 5.000 kg hiervan sluit hij mestplaatsingsovereenkomsten (afvoer). Hij heeft vervolgens dus nog 6.000 kg fosfaat aan ruimte over. Indien hij voor 8.000 kg aan mestplaatsingsovereenkomsten (aanvoer) sluit, dan overtreedt hij – mocht hij zijn productie niet bijstellen - alleen artikel 33b:

1. Zijn mestplaatsingsruimte is 10.000 + 5.000 – 8.000 = 7.000 kg. Nu hij 9.000 kg fosfaat produceert, betekent dit een overschrijding van

2.000 kg. Hij krijgt dus een boete op grond van een overtreding van artikel 33b voor 2.000 kg.

2. Zijn mestaanvoerruimte is 10.000 kg. Nu hij voor 8.000 kg aan mestplaatsingsovereenkomsten (aanvoer) sluit, blijft hij binnen die ruimte.

Bedrijf D heeft eveneens grond waarop hij in totaal voor 10.000 kg fosfaat aan dierlijke meststoffen kan gebruiken. Hij verwacht zelf voor 9.000 kg aan fosfaat te produceren. Voor al deze 9.000 kg sluit hij mestplaatsingsovereenkomsten. Hij heeft vervolgens dus nog 10.000 kg fosfaat aan ruimte over. Indien hij voor 11.000 kg aan mestplaatsingsovereenkomsten (aanvoer) sluit, dan overtreedt hij – mocht hij zijn productie niet bijstellen - hiermee zowel artikel 33b als artikel 33i:

1. Zijn mestplaatsingsruimte is 10.000 + 9.000 – 11.000 = 8.000 kg. Nu hij 9.000 kg fosfaat produceert, betekent dit dat hij 1.000 kg daarvan niet had mogen produceren. Hij krijgt dus een boete op grond van een overtreding van artikel 33b voor 1.000 kg.
2. Zijn mestaanvoerruimte is 10.000 kg. Nu hij voor 11.000 kg aan mestplaatsingsovereenkomsten (aanvoer) sluit, betekent dit een overschrijding van 1.000 kg. Hij krijgt dus een boete op grond van een overtreding van artikel 33i voor 1.000 kg.

Artikel 33j

Zoals de landbouwer niet meer mestplaatsingsovereenkomsten mag sluiten dan zijn aanvoerruimte, zijnde de ruimte voor plaatsing op grond in feitelijk gebruik, zo mag de verwerker niet meer mestverwerkings- of mestplaatsingsovereenkomsten sluiten dan zijn verwerkingscapaciteit. Voor de verwerkingscapaciteit is er echter geen koppeling mogelijk met een reeds bestaand stelsel, zoals dat in artikel 33i bij de gebruiksnormen wel het geval is. Het is echter van groot belang dat ook hier geen ‘gat’ in het stelsel ontstaat, doordat verwerkers overeenkomsten met veehouders zouden sluiten op basis waarvan mestproductie plaatsvindt, zonder dat zij de ruimte hebben om deze mest op een verantwoorde wijze te verwerken (te exporteren of tot een ander eindproduct dan dierlijke mest om te zetten). Om nu te borgen dat deze afzetmogelijkheden bij de verwerkers aanwezig is, wordt in artikel 33j bepaald dat de Minister van EL&I de verwerkingscapaciteit vaststelt.

Artikel 33k

De vaststelling van de verwerkingscapaciteit gebeurt op aanvraag van de verwerker (eerste lid). Omdat er voldoende ruimte moet zijn om vóór 1 januari van het daaropvolgende kalenderjaar mestverwerkingsovereenkomsten te sluiten, moet de aanvraag vóór 1 juli aan de Minister van EL&I zijn verstuurd. Op grond van het tweede lid kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden bepaald welke gegevens bij de aanvraag moeten worden meegestuurd. Het zal daarbij bij voorbeeld kunnen gaan om de capaciteit van een verwerkingsinstallatie,

overeenkomsten met buitenlandse afnemers of een businessplan. De wijze waarop de capaciteitsvaststelling bij verwerkingsinstallaties en exporteurs zal plaatsvinden, zal verschillend zijn voor beide soorten verwerkers. Voor installaties is de capaciteit gebonden aan de installatie die is gebouwd en de hoeveelheid dierlijke meststoffen die daarin wordt of kan worden verwerkt. Voor exporteurs is de capaciteitsvaststelling niet alleen afhankelijk van de voorhanden zijnde hoeveelheid transportmiddelen die de transporteur heeft, maar tevens van de afzetmogelijkheden die hij over de grens beschikbaar heeft. Op grond van het tweede lid kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de manier van vaststellen van de capaciteit.
Aangezien de capaciteitsvaststelling kan worden beschouwd als een vergunningenstelsel in de zin van de Dienstenwet, is de lex silencio positivo op grond van artikel 28 van die wet van toepassing. Dit impliceert dat, indien een aanvraag tot capaciteitsvaststelling wordt gedaan waarop de minister te laat of niet reageert, de capaciteitsvaststelling stilzwijgend wordt verleend.

De verwerkingscapaciteit kan jaarlijks voorafgaand aan een kalanderjaar worden vastgesteld. Aangezien de mestverwerkingsovereenkomsten voor 1 januari van een kalenderjaar moeten worden gesloten en de mestplaatsingsovereenkomsten voor 16 mei, is het de verwachting dat tussentijdse aanpassing van de vastgestelde verwerkingscapaciteit lopende een kalenderjaar niet noodzakelijk zal zijn. Na 15 mei kunnen voor het desbetreffende kalenderjaar immers geen mestverwerkings- of mestplaatsingsovereenkomsten met het oog op mestproductie worden gesloten. Dit neemt overigens niet weg dat een verwerker lopende het jaar zijn capaciteit mag uitbreiden. Hij kan echter deze nieuwe capaciteit niet inzetten voor te sluiten mestverwerkings- of mestplaatsingsovereenkomsten. Lopende een jaar kan dus op basis van nieuwe capaciteit geen mestproductie plaatsvinden.

Artikel 33l

Zoals in 3.1.2.2 is toegelicht, vormt dit artikel het sluitstuk van de verwerkingsplicht. Waar de veehouder verplicht is een bepaalde hoeveelheid dierlijke meststoffen aan een verwerker te leveren en met het oog daarop mestverwerkingsovereenkomsten te sluiten, zo is de verwerker verplicht de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, waarvoor hij mestverwerkings- of mestplaatsingsovereenkomsten heeft gesloten - en op grond waarvan mestproductie heeft plaatsgevonden - daadwerkelijk te verwerken. Waar de veehouder zowel voorafgaand aan het kalenderjaar op zijn contracteerplicht (artikel 33e, tweede lid) als na afloop van het kalenderjaar op zijn leverplicht (artikel 33e, eerste lid) te controleren valt, zo is ook bij de verwerker een controle vooraf (heeft hij niet meer gecontracteerd dan zijn door de Minister van EL&I vastgestelde verwerkingscapaciteit; artikel 33h) en achteraf (heeft hij daadwerkelijk verwerkt waarvoor hij een mestverwerkingsovereenkomst of mestplaatsingsovereenkomst (aanvoer) heeft afgesloten) mogelijk. In het tweede lid is bepaald dat nadere regels kunnen worden gesteld inzake de termijn waarbinnen deze verplichting moet zijn gerealiseerd.

Onderdeel D

Met dit onderdeel wordt door aanpassing van artikel 39, eerste lid, de mogelijkheid geschapen ook voor aanvragen tot de vaststelling van de verwerkingscapaciteit als bedoeld in artikel 33k bij ministeriële regeling regels te stellen. Hierdoor ontstaat op basis van het tweede lid tevens de mogelijkheid kosten voor de behandeling van die aanvraag in rekening te brengen.

Onderdeel E

Met dit onderdeel worden de nieuw in te voegen normen in de opsomming van artikel 51 opgenomen, voor zover bij overtreding van die normen een bestuurlijke boete moet kunnen worden opgelegd.

Onderdeel F

Met dit onderdeel wordt een nieuw artikel 59 in de Meststoffenwet ingevoegd. Dit artikel bevat een soortgelijke regeling voor de boete met betrekking tot overtreding van de mestplaatsingsruimte (artikel 33a, eerste lid), de mestverwerkingsplicht (artikel 33e, eerste lid, eventueel het bepaalde op grond van 33f, tweede lid, en de artikelen 33g, eerste lid, onderdeel b, 77a, derde lid, en 33l, eerste lid), de mestaanvoerruimte (artikel 33i) en de mestverwerkingscapaciteit (artikel 33j), als voor overtreding van de gebruiksnormen in de artikelen 57 en 58. Op dit onderdeel is nader ingegaan in paragraaf 4.2.

Onderdeel G

De afwijkingsmogelijkheid die bestaat voor de oplegging van boetes voor overtreding van de gebruiksnormen, wordt ook van toepassing verklaard op de boetes die met onderdeel F worden geïntroduceerd.

Onderdeel H

Met dit onderdeel worden de overige (anders dan in onderdeel F aan de orde zijn gekomen) normen waarvoor een bestuurlijke boete moet kunnen worden opgelegd, toegevoegd aan de lijst van artikel 62.

Onderdeel I

Dit onderdeel bevat de vervanging van de vervaldatum voor het stelsel van pluimvee- en varkensrechten (1 januari 2015) door een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Voor de toelichting op dit onderdeel zij verwezen naar paragraaf 3.3.

Onderdeel J

Met dit onderdeel wordt een overgangsbepaling aan de Meststoffenwet toegevoegd. Deze overgangsbepaling ziet op het jaar 2013. Dit is het eerste jaar waarin het stelsel moet gaan werken. Omdat het stelsel uitgaat van historische gegevens voor de bepaling van de verwerkingsplicht (artikel 33e) en van mestverwerkingsovereenkomsten die voorafgaand aan het kalenderjaar zijn gesloten, moet voor 2013 een afwijkende regeling worden getroffen. Deze valt uiteen in drie delen:

1. De plicht tot het sluiten van mestverwerkingsovereenkomsten wordt verplaatst van 1 januari naar 16 mei (eerste en vijfde lid). Zo hebben veehouders na de beoogde datum van inwerkingtreding van de wet nog een klein half jaar de tijd om mestverwerkingsovereenkomsten te sluiten. De verwachting is dat dit voldoende tijd is omdat reeds in 2012, in aanloop naar de inwerkingtreding, gezocht kan worden naar mestverwerkingsmogelijkheden. Door deze verschuiving komt de contracteerplicht voor de mestverwerking op dezelfde datum te liggen als

de contracteerplicht voor de mestplaatsing van het overige deel van het overschot.

2. Voor de verwerkingsplicht wordt eenzelfde oplossing gekozen als voor de startende ondernemers (artikel 33g): de verhouding tussen mestverwerkings- en mestplaatsingsovereenkomsten die de veehouder voor 16 mei heeft gesloten wordt gelijkgesteld aan de verhouding tussen het verwerkingspercentage dat de Minister van EL&I heeft vastgesteld en 100 min dat percentage (derde lid). Het vierde lid regelt, in afwijking van artikel 33e, eerste lid, dat de verwerkingsplicht betrekking heeft op het aldus bepaalde deel van het overschot. Overigens geldt met betrekking tot de mestplaatsingsovereenkomsten dat artikel 33b, tweede lid, gewoon van toepassing is vanaf de datum van inwerkingtreding van de wetswijziging. Dit betekent dat voor de levering van dierlijke meststoffen tot en met 15 mei 2013 geen mestplaatsingsovereenkomsten hoeven te zijn afgesloten, en dat de VDM's voor die transporten meetellen voor de mestplaatsingsruimte van de veehouders.
3. Het zesde lid ten slotte bepaalt dat voor het bepalen van de verwerkingscapaciteit niet 1 juli, maar 1 februari als uiterste datum voor het indienen van een aanvraag geldt. Ook voor de verwerkers geldt dat zij zich gedurende het wetgevingsproces kunnen voorbereiden op die aanvraag en er dus voldoende tijd is om de aanvraag te doen.

Artikel II

Dit artikel bevat een wijziging van de Wet op de economische delicten. De nieuw in de Meststoffenwet op te nemen normen zullen ook langs strafrechtelijke weg gehandhaafd kunnen worden. Zie voor een toelichting de paragrafen 4.1 en 4.2.

Artikel III

De beoogde datum van inwerkingtreding van de wijzigingen die met dit wetsvoorstel worden aangebracht, is 1 januari 2013. Deze datum sluit aan bij de vaste verandermomenten voor regelgeving, zoals opgenomen in aanwijzing 174 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De reden dat voor de datum van 1 januari wordt gekozen, houdt verband met de termijnen die in het wetvoorstel worden genoemd voor het sluiten van overeenkomsten.

Voor het geval deze datum niet gehaald wordt, bevat artikel III de voorziening dat de wijzigingen dan op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treden, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Daarmee wordt het mogelijk gemaakt dat bij voorbeeld de koppeling van de productie van dierlijke meststoffen aan de mestplaatsingsruimte (artikel 33a) vanaf 1 januari 2014 in werking treedt, maar de artikelen met betrekking tot de eisen aan de (deels voor die tijd al te sluiten) mestverwerkings- en mestplaatsingsovereenkomsten (artikel 33c) en over de vaststelling van het verwerkingspercentage al eerder in 2013.

De Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

dr. Henk Bleker