

Vergaderjaar 2011–2012

**33 322**

## **Wijziging van de Meststoffenwet (invoering stelsel verantwoorde mestafzet)**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 14 juni 2012 en het nader rapport d.d. 29 juni 2012, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, mede namens de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 4 april 2012, no.12.000810, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, mede namens de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet (invoering stelsel verantwoorde mestafzet), met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel strekt tot het regelen van een alternatief voor de beheersing van het Nederlandse mestvolume. Dit gebeurt met het oog op de voorziene afschaffing van mestproductierechten voor varkens en pluimvee en van de melkquotering voor melkvee in 2015. Beheersing van het Nederlandse mestvolume is met het oog op de uitvoering van de Nitraatrichtlijn<sup>2</sup> en de Kaderrichtlijn water<sup>3</sup> noodzakelijk zolang er nog sprake is van een landelijk mestoverschot. Het voorstel voorziet voor de gevallen waarin de geproduceerde meststoffen niet overeenkomstig de gebruiksnormen op de bij een bedrijf behorende grond kunnen worden aangewend in een verplichte afzet van dat mestoverschot in de vorm van mestplaatsingsovereenkomsten en mestverwerkingsovereenkomsten.*

*De mestverwerkingsovereenkomsten hebben betrekking op een door de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (minister) vast te stellen percentage van het mestoverschot en moeten voor dat deel verplicht worden gesloten om de mestverwerkingssector te verzekeren van voldoende aanvoer. Het is de bedoeling dat door middel van deze mestverwerking dierlijke meststoffen worden omgezet in andere stoffen, vooral EU-erkende kunstmestvervangers, waardoor die stoffen niet meer hoeven te worden aangemerkt als dierlijke meststoffen en mee moeten*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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).

*worden geteld bij de bepaling van het landelijke mestoverschot. Aan de mestverwerkingsplicht kan ook worden voldaan door de dierlijke meststoffen te verplaatsen naar het buitenland. Ook dat leidt tot vermindering van het landelijke mestoverschot.*

*De betrokken veehouders zullen de overeenkomsten telkens vóór 1 januari moeten hebben gesloten met een drijver van een mestverwerkingsinstallatie of een exporteur, die zorgt voor de verdere verwerking of plaatsing in het buitenland. Deze mestverwerkers zullen over een door de minister vast te stellen verwerkingscapaciteit moeten beschikken.*

*De mestplaatsingsovereenkomsten moeten voor 16 mei van het lopende kalenderjaar worden aangegaan met een landbouwer die voldoende plaatsingsruimte heeft dan wel met een mestverwerker. Dat laatste kan alleen voor het deel van het mestoverschot van het bedrijf waarvoor niet de verplichting tot het sluiten van de mestverwerkingsovereenkomst geldt.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de invoering van een mestverwerkingsplicht en over de wijze waarop aan het stelsel van verantwoorde mestafzet vorm is gegeven. Zij is van oordeel dat in verband daarmee (enige) aanpassing van het voorstel wenselijk is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 april 2012, nr. 12.000810, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 juni 2012, nr. W15.12.0106/IV, bied ik U hierbij aan.

#### *1. De mestverwerkingsplicht*

##### *a. Noodzaak*

*Het voorstel komt voort uit de zorg van de regering over de naleving van de gebruiksnormen van de Meststoffenwet wanneer de bestaande bedrijfsgebonden beperkingen in de omvang van mestproductie, de dierrechten en de melkquotering in 2015 komen te vervallen.<sup>1</sup> Als alternatief voor deze volumebeperkingen worden maatregelen voorgesteld die bedrijven met een mestoverschot dwingen tot het zelf vooraf regelen van een verantwoorde afzet van dierlijke mest die niet overeenkomstig de gebruiksnormen op het eigen bedrijf kan worden aangewend. De betrokken landbouwers zullen voor 16 mei respectievelijk 1 januari van het lopende mestproductiejaar overeenkomsten moeten sluiten om de te produceren mest op een ander bedrijf te kunnen plaatsen of die ter verwerking te kunnen aanleveren. Dat laatste is zelfs verplicht voor een percentage van hun overschot dat bij ministeriële regeling zal worden vastgesteld.*

*De Afdeling kan het voorstel volgen waar het gaat om het realiseren van waarborgen voor een verantwoorde aanwending van dierlijke meststoffen in Nederland. De verplichting om vooraf afzetovereenkomsten te sluiten voor de hoeveelheid mest die niet overeenkomstig de gebruiksnormen op het eigen bedrijf zal kunnen worden aangewend, sluit aan op de eigen verantwoordelijkheid die de betrokken veehouders in deze dienen te nemen. Van de noodzaak en de reden om bedrijven te verplichten om voor een bepaald percentage van hun mestoverschot mestverwerkingsovereenkomsten te sluiten is zij echter vooralsnog niet overtuigd.*

*In de memorie van toelichting wordt onvoldoende duidelijk gemaakt in hoeverre de mestverwerkingsplicht wordt ingegeven door het belang van*

---

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.

de bescherming van het milieu<sup>1</sup> dan wel los daarvan wordt beoogd de (technische) verwerking van overschotmest en de export van al dan niet bewerkte mest te bevorderen.<sup>2</sup> Door de verplichting voor alle veehouders te laten gelden, wordt een bepaalde aanvoer van mest voor deze vormen van verwerking zeker gesteld en worden investeringen daarin rendabel gemaakt.<sup>3</sup> De Afdeling wijst erop dat dit primair een economisch motief is dat niet noodzakelijkerwijs hoeft samen te vallen met de zorg om in het belang van het milieu een onverantwoorde aanwending van dierlijke meststoffen in Nederland te voorkomen. De Afdeling adviseert daarom in de memorie van toelichting te verduidelijken welk gewicht aan de genoemde economische doelstelling is toegekend.

De toelichting maakt onvoldoende duidelijk waarom met het oog op de naleving van de gebruiksnormen niet zou kunnen worden volstaan met de verplichting vooraf afzetovereenkomsten voor mestoverschotten te sluiten (zoals voorgesteld in artikel 33a en 33b van het voorstel), het toezicht en de handhaving op naleving van die verplichting en de gebruiksnormen zelf te richten en aan de markt over te laten of daarvoor mestplaatsings-overeenkomsten dan wel (tevens) overeenkomsten met een verwerkings-bedrijf of exporteur worden gesloten.

De Afdeling tekent hierbij aan dat de mestverwerkingsplicht een bijzonder instrument is, dat direct ingrijpt in de markt en in contractuele verhoudingen. De inzet van een dergelijk instrument vereist een overtuigende motivering, waarin de problematiek duidelijk wordt omschreven en waaruit volgt waarom andere oplossingen niet volstaan. De mogelijke voordelen van het instrument moeten daarbij worden afgewogen tegen de mogelijke nadelen en risico's ervan. De Afdeling wijst erop dat in sommige gebieden waar een schaarste is aan mest, de aanvoer van mest voor akkerbouwers via mestplaatsingsovereenkomsten met (nabijgelegen) veehouders kan worden bemoeilijkt door de verwerkingsplicht. De verplichte aanvoer van mest naar verwerkers kan daarnaast te hoge prijzen in de hand werken. Bovendien leidt de verwerkingsplicht tot nieuwe administratieve lasten voor het bedrijfsleven en handhavingslasten voor de overheid.<sup>4</sup>

#### b. EU-aspecten

In de toelichting wordt het voorstel, met daarin de regeling van de mestverwerkingsplicht, verantwoord vanuit het EU-recht, te weten de gemeenschappelijke marktordening, de vrijheid van goederen- en dienstenverkeer en vestiging, alsmede artikel 9 van de Dienstenrichtlijn.<sup>5</sup> Daarbij wordt gewezen op de verdragsrechtelijke uitzonderingsgronden voor een beperking van deze vrijheden en een beroep gedaan op de criteria van artikel 9 van de Dienstenrichtlijn. In het betoog wordt de uit de Nitraatrichtlijn voortvloeiende verplichting voor lidstaten centraal gesteld om in het kader van actieprogramma's aanvullende of verscherpte maatregelen te treffen als duidelijk is dat de verplicht voorgeschreven maatregelen van het Nitraatprogramma niet zullen volstaan om de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn te bereiken. Telkens wordt aangevoerd dat het voorstel gerechtvaardigd wordt door milieu-overwegingen en dat wordt voldaan aan de daarbij geldende eisen van noodzaak en proportionaliteit.

Zoals de Afdeling hierboven heeft opgemerkt, is vanuit het belang van de bescherming van het milieu niet overtuigend aangetoond dat naast de bestaande gebruiksnormen de voorgestelde verplichting om preventief mestafzetovereenkomsten te sluiten niet toereikend zou zijn om een onverantwoorde aanwending van dierlijke meststoffen te voorkomen. Gelet daarop acht zij de verantwoording die in de toelichting vanuit het EU-recht voor de regeling van de mestverwerkingsplicht wordt gegeven niet toereikend, waar het gaat om de toetsing aan de rechtvaardigings-

<sup>1</sup> O.a. memorie van toelichting, paragraaf 2.6.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, slot paragraaf 2.5.

<sup>3</sup> Zie noot 5.

<sup>4</sup> Onder meer die samenhangen met de verplichting zelf, het vaststellen van het percentage en het aanvragen en vaststellen van de mestverwerkingscapaciteit.

<sup>5</sup> 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).

*grond en de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. De enkele verwijzing naar arresten van het Hof van Justitie van de EU is in dit verband niet toereikend. Zij wijst er – ten overvloede – op dat een zuiver economisch motief op zichzelf geen rechtvaardiging voor beperkingen kan opleveren.<sup>1</sup> In dit verband is het de Afdeling opgevallen dat in de toelichting wordt gezinspeeld op de mogelijkheid dat het percentage voor de mestverwerkingsplicht zodanig hoog wordt vastgesteld dat een schaarste aan dierlijke meststoffen zou kunnen ontstaan.<sup>2</sup> Dit economische motief kan niet dienen ter rechtvaardiging van de beperking van het goederenverkeer, die hiervan het gevolg zou kunnen zijn. Zodanige maatregel zou bovendien een niet noodzakelijke beperking inhouden om de doelstelling van een verantwoorde mestafzet te bereiken.*

*De Afdeling adviseert in het licht van het bovenstaande de voorgestelde regeling van de mestverwerkingsplicht dragend te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.*

### *1. De mestverwerkingsplicht*

Het wetsvoorstel heeft één centraal doel: de afname van de druk op het stelsel van gebruiksnormen voor dierlijke meststoffen in de Meststoffenwet, ter uitvoering van de Nitraatrichtlijn<sup>3</sup>. Deze druk wordt gevormd doordat in Nederland meer dierlijke mest wordt geproduceerd dan conform de gebruiksnormen kan worden geplaatst. Er is sprake van een nationaal plaatsingsoverschot. Dit plaatsingsoverschot en de daarbij behorende druk op de mestmarkt wordt veroorzaakt door bedrijven die niet grondgebonden zijn, oftewel bedrijven die meer dierlijke meststoffen produceren dan ze conform de gebruiksnormen binnen het eigen bedrijf kunnen aanwenden. Een voorbeeld hiervan is een intensieve varkenshouderij, zonder eigen grond. Een dergelijk bedrijf, ook al is dit gelegen in een veearm gebied, draagt bij aan het nationale plaatsingsoverschot, aan de druk die daarmee op de gebruiksnormen ontstaat en aan het daaraan gekoppelde risico op aantasting van de kwaliteit van water en bodem. Dit is aanleiding om dergelijke bedrijven in beginsel te verplichten bij te dragen aan de afname van deze druk en dus aan de verwerkingsplicht. Daar komt nog bij dat binnen de Nederlandse mestmarkt, waar dierlijke mest een negatieve waarde vertegenwoordigt, de verwerking van dierlijke meststoffen altijd een sluitpost is geweest. Zolang dat het geval is, zal de druk op de gebruiksnormen niet afnemen.

Met de verwerkingsplicht worden twee zaken geborgd. In de eerste plaats wordt bewerkstelligd dat bedrijven die bijdragen aan het nationaal plaatsingsoverschot tevens in beginsel een bijdrage leveren aan het oplossen van dit probleem. Dat het nationaal plaatsingsoverschot wordt verwerkt, is noodzakelijk vanuit het oogpunt van milieu, namelijk ter ondersteuning van het stelsel van gebruiksnormen. Dat daarmee de verwerkingssector (industrie of export) wordt voorzien van een zekere aanwas, kan een gevolg zijn, maar is zeker niet de reden om de verwerkingsplicht in te stellen. Overigens wordt onder verwerking van dierlijke meststoffen niet alleen industriële verwerking, maar tevens de export van mest verstaan. Deze brede definitie van dierlijke meststoffen laat de keuze tussen beide afzetmogelijkheden aan de markt.

In de tweede plaats wordt met de verwerkingsplicht niet alleen afgedwongen dat mestverwerkingsovereenkomsten worden gesloten tussen veehouders en verwerkers, maar wordt tevens geborgd dat de hoeveelheid dierlijke meststoffen waarvoor mestverwerkingsovereenkomsten zijn gesloten, ook daadwerkelijk wordt verwerkt. In artikel 33e, eerste lid, wordt daartoe de verplichting aan de veehouder opgelegd ieder kalenderjaar daadwerkelijk mest aan verwerkers aan te voeren. Het is aan contractpartijen om de naleving van overeenkomsten af te dwingen. Als

<sup>1</sup> Zie HvJEG van 25 juni 1998 in zaak C203/96 (Dusseldorp).

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5.1.3.1.

<sup>3</sup> 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).

een verwerker de naleving van een verwerkingsovereenkomst niet afdwingt, kan een veehouder alsnog de mest elders, bijvoorbeeld op Nederlandse landbouwgrond, plaatsen, terwijl die landbouwgrond al door een andere veehouder is gecontracteerd. Dit is een reëel risico, gezien de huidige druk op de mestmarkt en de hoeveelheid mest die in sommige delen van Nederland op landbouwgrond wordt aangewend. De enkele verplichting om plaatsings- of verwerkingsovereenkomsten af te sluiten, is dan ook niet afdoende om de druk in afdoende mate van de gebruiksnormen te halen. Om dit risico weg te nemen, is een aanvullende component in het stelsel noodzakelijk, die zorg draagt voor gegarandeerde verwerking. Deze aanvullende component is vormgegeven door de verplichting om het deel van het bedrijfsoverschot waarvoor mestverwerkingsovereenkomsten moeten worden gesloten, te laten verwerken. De verwerkingsplicht bewerkstelligt derhalve dat het Nederlands plaatsingsoverschot ook daadwerkelijk wordt verwerkt. Deze verplichting kan door de overheid worden afgedwongen. Dit betreft een noodzakelijk en vitaal onderdeel van het stelsel. Zonder afdwingbaarheid van de verwerkingsplicht via bestuursrechtelijke weg zou de overheid immers nog steeds geen garanties kunnen geven over het wegnemen van de druk op het stelsel van gebruiksnormen.

Opgemerkt zij overigens dat met betrekking tot de verwerkingsplicht verschillende verwerkingspercentages kunnen worden vastgesteld voor verschillende diercategorieën, regio's en mestsoorten. Ratio hiervan is verschillen binnen Nederland, wat de druk op de gebruiksnormen betreft, te kunnen verdisconteren en rekening te kunnen houden met de verschillende omstandigheden die zich binnen Nederland kunnen voordoen. Het bovenstaande rechtvaardigt de verwerkingsplicht en geeft zowel vanuit het perspectief van noodzaak als van proportionaliteit een afdoende onderbouwing voor de maatregel.

De memorie van toelichting is conform het bovenstaande aangevuld. Overigens zullen naar alle waarschijnlijkheid in de jaren 2013 en 2014 – aangepaste, lagere – verwerkingspercentages van kracht zijn in verband met het opstarten van het nieuwe stelsel.

## *2. Mestoverschot en mestverwerking*

*In de toelichting wordt de beleidsvisie van de staatssecretarissen met betrekking tot de verhouding tussen mestproductie en afzet besproken.<sup>1</sup> Er wordt onder meer gewezen op de mogelijke ontwikkeling dat hogere prijzen voor grondstoffen en energie investeringen in technologie zullen stimuleren. Verder wordt de verwachting uitgesproken dat als gevolg van die technologische ontwikkeling dierlijke mest in de toekomst een bron van waarde zal zijn, als nevenproduct van de veehouderij. Al naar mate dierlijke meststoffen worden verwerkt tot andere nuttige stoffen zal het landelijk mestoverschot verminderen en de druk op de gebruiksnormen afnemen. In deze context moet, zo begrijpt de Afdeling, ook de invoering van de mestverwerkingsplicht worden gezien.*

*De Afdeling wijst erop dat er structureel een markt voor mestverwerkingsproducten zal moeten zijn om de afzet van die producten op die markt een betrouwbaar alternatief te laten zijn naast aanwending van dierlijke meststoffen op landbouwgrond. Voorkomen moet worden dat als gevolg van een stagnatie op de markt van mestverwerkingsproducten acute problemen met mestoverschotten en bij de uitvoering van de Nitraatrichtlijn ontstaan. De Afdeling adviseert hiervan rekenschap te geven in de memorie van toelichting. In dit verband is van belang tot welke resultaten de in de memorie van toelichting vermelde inzet van de staatssecretarissen op Europese erkenning van stikstofkunstmestvervangers uit dierlijke mest als stikstofkunstmest tot nu toe heeft geleid.<sup>2</sup> Uit een op 4 april 2012 vastgesteld verslag van een schriftelijk overleg tussen de*

<sup>1</sup> O.a. memorie van toelichting, paragraaf 2.6.

<sup>2</sup> Paragraaf 2.6 (blz. 31).

*staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de vaste commissie van de Tweede Kamer van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie over het mestbeleid kan worden opgemaakt dat nog nader onderzoek nodig is voordat de hier bedoelde mineralenconcentraten uit dierlijke mest als kunstmestvervanger Europees kunnen worden erkend.<sup>1</sup> De Afdeling adviseert in memorie van toelichting hierop nader in te gaan.*

## *2. Mestoverschot en mestverwerking*

Zoals in reactie op het vorige punt van de Afdeling is geconstateerd, wordt onder verwerking in het wetsvoorstel verstaan de export van dierlijke meststoffen of het dusdanig behandelen van dierlijke meststoffen dat het eindproduct niet langer als zodanig wordt aangemerkt. Dit impliceert dat het risico dat de Afdeling signaleert zich niet kan voordoen: mestoverschotten kunnen niet ontstaan, doordat na verwerking geen sprake meer is van dierlijke meststoffen of deze meststoffen niet langer druk veroorzaken op de Nederlandse mestmarkt. De uitvoering van de Nitraatrichtlijn kan derhalve niet in gevaar komen.

Voorts is de memorie van toelichting aangevuld met de meest recente ontwikkelingen inzake mineralenconcentraat.

## *3. Vervoersdocument als mestverplaatsingsovereenkomst*

*Ingevolge het voorgestelde artikel 33b, tweede lid, Meststoffenwet kan tot en met 15 mei van een kalenderjaar de afvoer en aanvoer van dierlijke meststoffen naar of van een bedrijf als onderdeel van de mestplaatsingsovereenkomst worden aangemerkt indien het bij die afvoer respectievelijk aanvoer behorende, krachtens artikel 34, onderdeel b, Meststoffenwet vastgesteld, bewijsmiddel (vervoersdocument) volledig is ingevuld en overeenkomstig de daartoe krachtens artikel 34, onderdeel b, van de Meststoffenwet geldende voorschriften tijdig bij de minister is ingediend. In het derde lid van artikel 33b Meststoffenwet worden hiervan afvoeren en aanvoeren uitgezonderd die reeds plaatsvinden in het kader van de uitvoering van een mestplaatsingsovereenkomst of mestverwerkingsovereenkomst, dan wel niet plaatsvinden met het oog op de realisatie van mestplaatsingsruimte. Met deze uitzonderingen wordt onder meer beoogd dubbeltellingen bij de toepassing van artikel 33b, tweede lid, uit te sluiten.*

*Nu onderscheid wordt gemaakt tussen afvoer respectievelijk aanvoer van dierlijke meststoffen met het oog op de realisatie van mestplaatsingsruimte en afvoer respectievelijk aanvoer die daar niet op is gericht, zal die intentie duidelijk op het betrokken vervoersdocument moeten blijken.*

*De Afdeling adviseert dit in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet te regelen.*

## *3. Vervoersdocument als mestverplaatsingsovereenkomst*

Vervoersbewijzen dierlijke meststoffen (VDM) zullen in het stelsel van mestplaatsings- en mestaanvoerruimte een rol spelen. Tot en met 15 mei kunnen VDM's gelden als mestplaatsingsovereenkomsten en zo meetellen voor de mestplaatsings- of mestaanvoerruimte. Aangezien niet elke vervoerbeweging met het daarbij behorende VDM valt onder de voorwaarden waaronder VDM's mee kunnen tellen, zal op het VDM moeten worden aangegeven of het VDM relevant is voor de mestplaatsing- en mestaanvoerruimte. Dit zal worden bepaald in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet op basis van artikel 35 van de

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 037, nr. 17, blz. 8.

Meststoffenwet en artikel 54 van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet. Aan het advies van de Afdeling wordt dus gehoor gegeven, zij het dat de regeling op het niveau van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet plaatsvindt.

#### *4. Verschillende verwerkingspercentages.*

*Veehouders met een mestoverschot zijn verplicht een bij ministeriële regeling vast te stellen percentage daarvan aan een mestverwerker te leveren. Deze percentages kunnen voor de verschillende diercategorieën, mestsoorten en gebieden verschillend worden vastgesteld.<sup>1</sup> In de desbetreffende ministeriële regeling kan evenwel worden bepaald dat voor bedrijven waarop meerdere verwerkingspercentages van toepassing zijn, één van de verwerkingspercentages geldt.<sup>2</sup> Onduidelijk is aan de hand van welke criteria die laatste bepaling zal plaatsvinden. In de memorie van toelichting wordt slechts uitgelegd waarom in deze gevallen het vaststellen van één percentage wenselijk is.*

*De Afdeling adviseert de door de minister te hanteren criteria in het wetsvoorstel vast te leggen.*

#### *4. Verschillende verwerkingspercentages.*

Aan het advies van de Afdeling is gehoor gegeven, door een aanpassing van artikel 33h.

#### *5. Redactionele kanttekeningen*

*Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.*

#### *5. Redactionele kanttekeningen*

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn in het wetsvoorstel verwerkt, met dien verstande dat de kanttekening met betrekking tot artikel 1, eerste lid, onderdeel ii, niet langer relevant is in verband met de wijziging van het begrip verwerker, die hieronder wordt toegelicht.

6. Van de gelegenheid is voorts gebruik gemaakt om het wetsvoorstel en de nota van toelichting op enkele punten aan te passen. Het betreft technische aanpassingen en verbeteringen.
  1. In artikel I, onderdeel A, artikel 1, is het begrip verwerker aangepast en is het begrip verwerkende onderneming ingevoegd. Hiermee wordt onderscheid aangebracht tussen de natuurlijk persoon of rechtspersoon die de verwerkende onderneming drijft en de verwerkende onderneming, zijnde het fysieke bedrijf. Dit onderscheid wordt in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet ook gemaakt tussen een intermediair en een intermediaire onderneming.
  2. Artikel I, onderdeel C, artikel 33b, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, is verduidelijkt. In dit artikel is verwezen naar artikel 8 van de Meststoffenwet. De mestplaatsingsruimte wordt uitgedrukt in fosfaat, en de fosfaatgebruiksnorm is opgenomen in het derde lid van artikel 8. Voor de duidelijkheid is de verwijzing gepreciseerd en gewijzigd in een verwijzing naar artikel 8, derde lid. In artikel I, onderdeel C, artikel 33b, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, is het begrip natuurterrein – met het oog op consistent begripgebruik in de Meststoffenwet – nader ingevuld op een wijze zoals dat ook in artikel 3 van de Meststoffenwet is gedaan. In dat artikel wordt gesproken van natuurterreinen «die de hoofdfunctie

---

<sup>1</sup> Artikelen 33e en 33h Meststoffenwet.

<sup>2</sup> Artikel 33h, tweede lid, Meststoffenwet.

natuur hebben». Deze toevoeging is ook in artikel I, onderdeel C, artikel 33b, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, aangebracht. In gevallen waarin een landbouwer dieren laat grazen op deze natuurterreinen die bij zijn bedrijf in gebruik zijn, wordt de gebruiksnorm die geldt voor deze natuurterreinen gedeeltelijk gevuld door de aanwezigheid van deze dieren. Abusievelijk was hiermee geen rekening gehouden. Om dit te herstellen wordt in artikel 33b een onderdeel ingevoegd (artikel I, onderdeel C, artikel 33b, eerste lid, onderdeel b, onder 2°) op basis waarvan – afhankelijk van de hoeveelheid dieren en de tijd dat de dieren aanwezig zijn op de natuurterreinen – een hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, in mindering gebracht op de mestplaatsingsruimte.

Vergelijkbare wijzigingen als hiervoor toegelicht zijn in artikel 33i met betrekking tot de mestaanvoerruimte aangebracht.

Tot slot wordt artikel I, onderdeel C, artikel 33b, eerste lid, onderdeel a, onder 4°, en tweede lid, verduidelijkt. Aangegeven is dat het bij het vervoer van dierlijke meststoffen naar bedrijven gaat het om in Nederland gelegen bedrijven. Het vervoer van dierlijke meststoffen naar in het buitenland gelegen bedrijven geschiedt immers via verwerkers.

3. In artikel I, onderdeel C, artikel 33c, is de zinsnede «in het desbetreffende kalenderjaar» komen te vervallen. Hiermee is de landbouwer die dierlijke meststoffen afneemt van een veehouder niet langer verplicht overeen te komen de meststoffen in hetzelfde jaar af te nemen als deze zijn geproduceerd. Dit zou problematisch kunnen zijn in verband met voorgeschreven uitrijdperioden van dierlijke meststoffen.
4. In artikel I, onderdeel C, artikel 33d, derde lid, is een omissie hersteld. In het derde lid was de bevoegdheid van het eerste lid aan een maximale termijn gekoppeld. Niet de bevoegdheid, maar het besluit, dat op basis van die bevoegdheid mag worden genomen, moet aan een maximale geldigheidsduur worden gebonden. Deze omissie is hersteld.
5. De formulering van artikel I, onderdeel C, artikel 33g, eerste lid, onderdelen b en c, is in overeenstemming gebracht met de formulering van artikel I, onderdeel J, artikel 77a, derde en vierde lid.
6. In het voorgestelde artikel 33i, is een omissie hersteld. In dit artikel zijn de voorschriften inzake de mestaanvoerruimte neergelegd. Zoals vervoerbewijzen dierlijke meststoffen ieder jaar in de periode van 1 januari tot en met 15 mei voor de totstandkoming van de mestplaatsingsruimte relevant kunnen zijn, zijn deze bewijzen op eenzelfde wijze relevant voor de invulling van de mestaanvoerruimte. Daarom is de bewoording van artikel I, onderdeel C, artikel 33i, tweede lid – waar wordt gesproken over de mestaanvoerruimte – in overeenstemming gebracht met de bewoording van artikel I, onderdeel C, artikel 33b, tweede en derde lid – waar wordt gesproken over de mestplaatsingsruimte.
7. Tot slot is artikel 59, waar de hoogte van de met het nieuwe stelsel verband houdende boetes is bepaald, gewijzigd. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat wordt aangesloten bij de boetes die gelden voor de overtreding van de gebruiksnormen. Dit impliceert dat, omdat het stelsel uitgaat van sturing op fosfaat, de boete voor overtreding van de fosfaatgebruiksnorm van € 11,- had moeten worden gebruikt. Abusievelijk is de boete voor overtreding van de stikstofgebruiksnorm van € 7,- opgenomen. Deze omissie is hersteld.



*De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

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

Ik moge U, mede namens de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,  
H. Bleker

**Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W15.12.0106/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.**

- In de in artikel 1, eerste lid, in te voeren onderdeel ii tussen «zijnde» en «een bedrijf» voegen: van.
- De begrippen «mestplaatsingsruimte» en «mestaanvoerruimte» definiëren (waarin kan worden verwezen naar artikel 33b, eerste lid, respectievelijk artikel 33i, derde lid).
- In artikel 33b, tweede lid, «conform» vervangen door: overeenkomstig.
- In de memorie van toelichting bij de verantwoording van de mogelijke beperking van het dienstenverkeer tevens toetsen aan de criteria van artikel 16 van de Dienstenrichtlijn.