

Vergaderjaar 2021–2022

35 949

Wijziging van de Meststoffenwet in verband met het begrip melkvee en enkele andere wijzigingen betreffende het stelsel van fosfaatrechten

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 28 oktober 2020 en het nader rapport d.d. 20 oktober 2021, aangeboden aan de Koning door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 juli 2020, nr. 2020001529, 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 28 oktober 2020, nr. W11.20.0279/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot opmerkingen over het feit dat, vóórdat het voorstel voor advies bij de Afdeling aanhangig is gemaakt, nog geen zekerheid is verkregen bij de Europese Commissie over de gevolgen van de wijzigingen in het stelsel van fosfaatrechten voor de goedkeuring van de Europese Commissie op grond van de Europese staatssteunregels. De Afdeling adviseert het voorstel nader te overwegen. Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in. De tekst van het advies treft u hieronder aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 2020, no. 2020001529, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met het begrip melkvee en enkele andere wijzigingen betreffende het stelsel van fosfaatrechten, met memorie van toelichting.

¹ 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.

Het wetsvoorstel strekt ertoe duidelijkheid te bieden over de reikwijdte van het fosfaatrechtenstelsel en afromingsvrije lease van een beperkt aantal kilogrammen fosfaatrecht per jaar mogelijk te maken.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over het feit dat, vóórdat het voorstel voor advies bij de Afdeling aanhangig is gemaakt, nog geen zekerheid is verkregen bij de Europese Commissie over de gevolgen van de wijzigingen in het stelsel van fosfaatrechten voor de goedkeuring van de Europese Commissie op grond van de Europese staatssteunregels. In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Inleiding

De reikwijdte van het fosfaatrechtenstelsel is beperkt tot melkvee. De fosfaatproductie door de vleesveehouderij valt niet onder het sectorale plafond voor de melkveehouderij. Om te voorkomen dat jongvee voor de melkveehouderij via de vleesveehouderij buiten het fosfaatrechtenstelsel wordt gehouden is er – via de definitie van het begrip melkvee – voor gekozen een deel van het jongvee voor de vleesveehouderij wel onder het fosfaatrechtenstelsel te laten vallen. In de praktijk bestaat echter soms onduidelijkheid over de vraag of jongvee als melkvee moet worden aangemerkt en daarvoor fosfaatrechten nodig zijn. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd te verduidelijken voor welk jongvee fosfaatrechten nodig zijn.

Verder wordt met het voorstel de bestaande uitzondering voor jongvee voor de zoogkoeienhouderij wettelijk vastgelegd, waarbij de voorwaarden bij ministeriële regeling worden vastgelegd. Tot slot wordt het mogelijk gemaakt per jaar maximaal 100 kilogram fosfaatrechten te leasen voor de korte termijn, zonder dat hierover afroming plaatsvindt.

2. Staatssteun

Het fosfaatrechtenstelsel is in het leven geroepen om aan de voorwaarden van de derogatie van de Nitraatrichtlijn te voldoen. Het stelsel is als steunmaatregel in de zin van artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie («VWEU») door de Europese Commissie goedgekeurd. Het voorstel wijzigt het stelsel, zoals dat in de meldingsprocedure aan de Commissie is voorgelegd. Dat lijkt in ieder geval te gelden voor de uitzondering voor jongvee voor de zoogkoeienhouderij en voor de afromingsvrije lease. Deze wijzigingen kunnen gevolgen hebben voor de aard en werking van het fosfaatrechtenstelsel (en dus voor de steunmaatregel) en voor de voorwaarden die de Commissie aan haar goedkeuring heeft verbonden.

In de toelichting is ten aanzien van de staatssteunregels een PM-punt opgenomen. Uit de toelichting wordt aldus niet duidelijk hoe de voorgestelde wijzigingen in het fosfaatrechtenstelsel zich verhouden tot het goedkeuringsbesluit van de Commissie en of deze nopen tot een aanpassing daarvan. Daartoe is overleg met de Commissie aangewezen.

In algemene zin wijst de Afdeling erop dat voorgenomen regelgeving tijdig moet worden getoetst op staatssteunaspecten en dat gesprekken met de Europese Commissie en een eventuele aanmeldingsprocedure op een zodanig moment plaatsvinden dat gelegenheid bestaat de regeling aan te passen, in de regel vóór bespreking in de ministerraad.

Met de Afdeling wordt ingestemd dat een staatssteunnotificatie (aanmeldingsprocedure) op een zodanig tijdstip plaatsvindt dat enerzijds de

nationale besluitvorming zoveel mogelijk is afgestemd en anderzijds nog gelegenheid bestaat om de regeling aan te passen naar aanleiding van de ontvangen commentaren. Voor wetsvoorstellen wordt in de praktijk ten algemene voor de diverse notificatieverplichtingen overeenkomstig de toelichting op aanwijzing 7.7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving het moment van accordering door de ministerraad aangehouden. Dat betekent dat een bij de Europese Commissie ingediende formele notificatie voor staatssteungoedkeuring in veel gevallen nog niet zal hebben kunnen leiden tot een eindbesluit van de Europese Commissie gedurende de periode van advisering door de Afdeling. Inmiddels is ambtelijk met de Europese Commissie afgestemd dat de beoogde uitzondering op de afromingsplicht geen nieuwe staatssteunnotificatie behoeft, zolang de eerder verleende staatssteungoedkeuring van het fosfaatrechtenstelsel in acht wordt genomen en de Nederlandse autoriteiten verzekeren dat gegarandeerd is dat de fosfaatproductie te allen tijde onder het plafond van de fosfaatproductie blijft.

Verder herinnert de Afdeling eraan dat zij adviseert als laatste adviseur van de regering, nadat alle overige adviezen zijn uitgebracht en verwerkt. Dat betekent ook dat eventuele adviezen van de Commissie (of overige uitkomsten van de gesprekken van de Commissie) aan de Afdeling worden toegezonden. Dit is in onderhavig geval niet gebeurd. Daardoor bestaat onduidelijkheid over de verhouding van (onderdelen van) het voorstel tot de staatssteunregels en de derogatie.

Niet ter discussie staat dat de Afdeling laatste adviseur van regering en Staten-Generaal is over wetgeving en bestuur. Advisering door de Europese Commissie is echter niet wat bij de notificatie van staatssteunmaatregelen aan de orde is. Notificatie leidt tot een eindbeslissing van de Europese Commissie. Daarbij wordt de voorgenomen staatssteun wel of niet geoorloofd verklaard. Zoals hiervoor aangegeven heeft de Europese Commissie ambtelijk aangegeven dat een nieuwe notificatie voor staatssteun niet noodzakelijk is. De vraag of er sprake is van staatssteun die moet worden genotificeerd staat overigens los van de derogatie en laat die derogatie dus onverlet.

Gelet op het voorgaande, adviseert de Afdeling om met de Commissie over het voorgaande in overleg te treden. Verder adviseert zij in de toelichting in te gaan op de uitkomsten daarvan en het voorstel niet bij de Tweede Kamer in te dienen, dan nadat duidelijkheid hieromtrent is verkregen. Indien dat overleg leidt tot wijzigingen van ingrijpende aard, adviseert de Afdeling het voorstel opnieuw ter advisering aan haar voor te leggen.

Het advies van de Afdeling om met de Commissie in overleg te treden is gevolgd. Zoals hiervoor aangegeven heeft de Europese Commissie ambtelijk aangegeven dat notificatie voor staatssteun niet noodzakelijk is.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangepast om aan te geven dat met de Europese Commissie ambtelijk is afgestemd dat geen nieuwe steunaanmeldingsprocedure hoeft te worden gevolgd, mits de staatssteungoedkeuring van het fosfaatrechtenstelsel in acht wordt genomen en de fosfaatproductie te allen tijde onder het plafond van de fosfaatproductie blijft.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel aan te vullen. Dat onderdeel van het wetsvoorstel voorziet reeds in een nieuwe uitzondering op de afomingsverplichting door aan artikel 32a van de Meststoffenwet een lid toe te voegen. Aan dat artikel wordt nu een geclausuleerde delegatiegrondslag toegevoegd voor een andere, ook met de Europese Commissie afgestemde, uitzondering op de afomingsplicht (vierde lid). Deze uitzondering die bij algemene maatregel van bestuur kan worden ingevoerd en uitgewerkt, heeft betrekking op melkveebedrijven die hun stallen willen moderniseren en verduurzamen of hun nabij een Natura 2000-gebied gelegen melkveebedrijf willen verplaatsen; en die daarbij tijdelijk hun melkvee, tezamen met het fosfaatrecht, bij een ander bedrijf willen onderbrengen en laten melken of verzorgen door een andere veehouder. Bij algemene maatregel van bestuur kan het in dergelijke situaties mogelijk worden gemaakt dat over de daarmee samenhangende tijdelijke overgang van fosfaatrechten heen en terug geen afoming plaatsvindt, mits wordt voldaan aan alle voorwaarden en beperkingen die in die algemene maatregel van bestuur worden gesteld.

Tevens wordt aan dat artikel (nog) een lid toegevoegd (vijfde lid) dat regelt dat ten aanzien van de uitzondering voor de 100 kg lease en de reeds bestaande uitzondering van artikel 32a, tweede lid, aanhef en onderdeel c, van de Meststoffenwet bij ministeriële regeling voorwaarden en beperkingen kunnen worden gesteld aan de kennisgevingen van de overgang van het fosfaatrecht. Met het oog op de uitvoering van de 100 kg lease is het namelijk gewenst dat de kennisgeving van de overgang terug gelijktijdig met de kennisgeving van de overgang heen kan plaatsvinden. Bestaand artikel 27, derde lid, van de Meststoffenwet biedt vervolgens de mogelijkheid bij ministeriële regeling de wijze waarop een kennisgeving wordt gedaan verder te regelen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

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

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten