

Vergaderjaar 2013–2014

33 979

Regels ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij (Wet verantwoorde groei melkveehouderij)

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

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.

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

	blz.
Hoofdstuk 1 Doel en aanleiding	2
Hoofdstuk 2 Achtergrond	4
2.1 Kabinetsreactie ex ante evaluatie mestbeleid 2013	4
2.2 De melkveehouderij	5
2.3 Stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij	6
Hoofdstuk 3 Nieuw stelsel	6
3.1 Reikwijdte stelsel	6
3.1.1 Melkvee	7
3.1.2 Gemengde bedrijven	7
3.1.3 Ondergrens	8
3.1.4 Melkveefosfaatreferentie	8
3.2 Productieverbod en uitzonderingsgronden	9
3.2.1 Productieverbod (art. 21, eerste lid)	9
3.2.2 Uitzonderingsgronden (art. 21, tweede lid)	10
3.3 Verantwoording	11
3.4 Bedrijfsoverdracht	11
Hoofdstuk 4 Effecten van het wetsvoorstel	12
4.1 Inleiding	12
4.2 Bedrijfseffecten	12
4.3 Administratieve lasten	13
4.4 Nalevingskosten	14
4.5 Bedrijfseconomische effecten	15
4.6 Milieueffecten	16
Hoofdstuk 5 Uitvoering en handhaving	16
5.1 Uitvoering	17
5.2 Handhaving	17
5.3 Kosten uitvoering en handhaving	18

Hoofdstuk 6 Juridisch kader	18
6.1 Europeesrechtelijke aspecten	18
6.1.1 Inleiding	18
6.1.2 Aanvullende maatregelen in het kader van de Nitraatrichtlijn	18
6.1.3 Het vrij verkeer van goederen	19
6.1.4 Vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten	20
6.1.5 Staatssteun	20
6.1.6 Notificatie	21
6.2 Het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens	21
6.2.1 Overwegingen bij het reguleren van melkveehouderij	21
6.2.2 Overwegingen bij de melkveefosfaatreferentie	22
6.3 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie	22
Hoofdstuk 7 Artikelsgewijze toelichting	22

Hoofdstuk 1 Doel en aanleiding

Het mestbeleid heeft de afgelopen decennia bijgedragen aan de verbetering van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater en aan doelen op het terrein van geur en stank, uitstoot van ammoniak en fijnstof, met name sinds het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw. Nederland kent echter nog steeds een fors mestoverschot. Weliswaar is de fosfaatproductie in de Nederlandse veehouderij in de afgelopen 20 jaar met circa 38% afgenomen, door aangescherpte bemestingsnormen (gebruiksnormen) is de plaatsingsruimte voor fosfaat op Nederlandse landbouwgronden in dezelfde periode met ruim 140% afgenomen. Wat rest is een nationaal mestoverschot. Er wordt meer mest geproduceerd dan in Nederland binnen de milieurandvoorwaarden gebruikt kan worden. Daarom is blijvende aandacht nodig voor de risico's van de omvang van de productie en het gebruik van meststoffen voor het milieu. Met het oog op beheersing van die risico's is een pakket van maatregelen voor verantwoord gebruik van meststoffen van kracht, het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften. De Richtlijn van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (91/676/EEG; hierna «Nitraatrichtlijn») vormt het belangrijkste Europese kader voor dat pakket.

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 Nitraatrichtlijn verplicht lidstaten codes voor goede landbouwpraktijken en vierjaarlijkse actieprogramma's vast te stellen, met het oog op de realisatie van de doelen van de Nitraatrichtlijn. Een belangrijk onderdeel van de verplichte invulling van de actieprogramma's zijn de gebruiksnormen: de bepalingen inzake de hoeveelheid totaalstikstof, totaalfosfaat en stikstof uit dierlijke meststoffen die per jaar op een hectare landbouwgrond mag worden gebruikt. Andere maatregelen die lidstaten treffen, moeten zien op de beperking van de periodes waarin meststoffen mogen 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 meststoffenadministratie.

Als deze maatregelen niet volstaan om het doel van de Nitraatrichtlijn te realiseren, zullen lidstaten op grond van artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn aanvullende of verscherpte maatregelen moeten treffen. De aanvullende voorschriften die volgen uit het stelsel van verplichte mestverwerking (hoofdstuk V, titel 6 Meststoffenwet), het stelsel van varkens- en pluimveerechten (hoofdstuk V, titels 1 t/m 5) en onderhavig wetsvoorstel dienen ter ondersteuning van de gebruiksnormen. Door de omvang van de mestproductie te beheersen en een verantwoorde afzet buiten de Nederlandse landbouw te borgen, neemt de (fraude)druk op de nationale markt voor dierlijke meststoffen af en is het risico kleiner dat ondernemers, ter vermindering van de mestafzetkosten, onregelmatigheden plegen, waarvan per saldo het effect is dat de gebruiksnormen worden overschreden en er aldus overbemesting plaatsvindt. De productie van dierlijke mest in Nederland is tot op heden van een zodanige omvang dat dierlijke mest veelal een negatieve waarde vertegenwoordigt. Het is kostentechnisch aantrekkelijk dierlijke mest boven de maximaal toegestane mestgift per hectare af te zetten, met negatieve effecten op de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater.

De aanvullende voorschriften die volgen uit het stelsel van verplichte mestverwerking, het stelsel van varkens- en pluimveerechten en onderhavig wetsvoorstel zijn wat dat betreft ondersteunend: de kern van de wetgeving wordt gevormd door de in de wetgeving gestelde beperkingen aan het mestgebruik. Aangezien de gebruiksnormen tot de kern van de maatregelen behoren waarmee de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn moeten worden gerealiseerd, moeten de aanvullende maatregelen, die dienen om een effectieve handhaving van deze normen te kunnen verzekeren, worden gezien als noodzakelijke en effectieve aanvullende maatregelen, als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn.

Met de wijziging van de Meststoffenwet per 1 januari 2006 (Wijziging van de Meststoffenwet en intrekking van de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij (vereenvoudiging productierechten)) was in de Meststoffenwet bepaald dat het stelsel van varkens- en pluimveerechten van rechtswege zou komen te vervallen per 1 januari 2015. Dit leidde, samen met het gegeven dat het Europese stelsel van melkquotering per 1 april 2015 komt te vervallen, tot de vraag of en zo ja welk stelsel van productiesturing na genoemde data in de veehouderijsector zou moeten gelden. De Staatssecretarissen van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en Infrastructuur en Milieu (hierna: I&M) hebben de Tweede Kamer bij brief van 28 september 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 33 037, nr. 1) op de hoogte gesteld van hun voornemens inzake het toekomstig mestbeleid. In deze brief werd de introductie van een nieuw stelsel aangekondigd. Dit nieuwe stelsel moest sturen op afzetmogelijkheden en deze aan productie koppelen. Op deze wijze zou – beter dan bij een stelsel van productierechten – geborgd worden dat geproduceerde dierlijke meststoffen ook daadwerkelijk zouden kunnen worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Economische Zaken (hierna: EZ) heeft de Tweede Kamer per brief van 18 januari 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 33 322, nr. 8), mede namens de Staatssecretaris van I&M, geïnformeerd over de nadere invulling van dit nieuwe stelsel van verplichte mestverwerking. Iedere veehouder met een bedrijfsoverschot dient een percentage van dit overschot te laten verwerken. Het mestverwerkingspercentage kan jaarlijks worden vastgesteld, afhankelijk van onder andere de feitelijke mestproductie en mestplaatsingsruimte op Nederlandse landbouwgronden. De verwerkingspercentages zijn regionaal gedifferentieerd waarbij is aangesloten bij de regio-indeling zoals deze van kracht is in het stelsel van varkens- en pluimveerechten (regio's Zuid, Oost en Overig).

In voornoemde brief is aangekondigd dat, mocht mestverwerking onvoldoende van de grond komen, sturing door dierrechten vanaf 2015 noodzakelijk is, ook voor melkvee. Met de brief werd het bedrijfsleven ook nadrukkelijk uitgenodigd «te komen met concrete plannen voor de realisatie van voldoende mestverwerkingscapaciteit en aanvullende maatregelen, gericht op de realisatie van de doelen van het mestbeleid en alle overige aan de veehouderij gerelateerde milieudoelen. De sleutel voor succes ligt daarmee nadrukkelijk daar waar die hoort te liggen, bij het bedrijfsleven. [...] Mocht blijken dat de sector deze verantwoordelijkheid niet waar kan maken, dan is ingrijpen van de overheid in de omvang van de veehouderij onvermijdelijk».

De aanpak van het mestprobleem via verplichte mestverwerking is in nauw overleg met het bedrijfsleven tot stand gekomen. Het bedrijfsleven (LTO Nederland, Nederlandse Zuivelorganisatie, Centrale Organisatie voor de Vleessector, Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie en CUMELA Nederland) heeft in het plan *Koersvast richting 2020* uiteengezet op welke wijze het invulling wil geven aan de opgave die volgt uit de mestverwerkingsplicht. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen-UR hebben, in opdracht van de Staatssecretarissen van EZ en I&M, in een ex ante beleidsevaluatie¹ onderzocht wat het effect van de voorstellen van de sector is op de realisatie van de milieudoelen voor de veehouderij en of er tijdig voldoende mestverwerkingscapaciteit beschikbaar kan zijn om vanaf 2015 de druk op de mestmarkt te verlichten door het verwerken van het nationale mestoverschot.

Hoofdstuk 2 Achtergrond

2.1 Kabinetsreactie ex ante evaluatie mestbeleid 2013

Per brief van 12 december 2013 (Kamerstukken II 2013/14, 33 037, nr. 80) heeft het kabinet gereageerd op de ex-ante beleidsevaluatie van het PBL en Wageningen-UR. De onderzoekers hebben in de ex-ante beleidsevaluatie gekeken naar de ontwikkeling van mestverwerkingscapaciteit, effecten op de mestmarkt en de overige aan de veehouderij gerelateerde milieudoelen. De belangrijkste conclusie die PBL en Wageningen-UR trekken is dat het risico bestaat dat «de uitbreiding van de mestverwerking onvoldoende is voor de vanaf 2015 verwachte hoeveelheid jaarlijks te verwerken mest». Verder blijkt uit de ex ante beleidsevaluatie dat, in de situatie dat er geen productierechten voor varkens en pluimvee en melkquota meer zijn, een beperkte groei van de veestapel wordt verwacht. Deze groei vindt plaats in de melkveesector. De belangrijkste oorzaak voor de groei zijn de veronderstelde economische perspectieven voor de melkveehouderij die resulteren in een verwachte stijging van de melkproductie met 20% tot 2020, die wordt gerealiseerd door een combinatie van meer melkvee (9%) en een hogere melkproductie per koe. In de intensieve veehouderij wordt voor de periode tot 2020 geen groei verondersteld, omdat daarvoor het economische perspectief ontbreekt. PBL en Wageningen-UR verwachten dat de fosfaatproductie in Nederland in 2020 ruim onder het in het kader van de derogatie van de Nitraatrichtlijn met de Europese Commissie overeengekomen plafond van 172 miljoen kilogram fosfaat blijft. Deze overschrijding is mogelijk door het gebruik van fosfaatarm voer, met name in de melkvee- en varkenshouderij. De onderzoekers stellen vast dat de afzetruimte voor fosfaat uit dierlijke mest vanaf 2015 afneemt, als gevolg van aanscherping van de gebruiksnormen in het kader van het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn. De toename

¹ Willems, J. et al. (2013), Ex ante evaluatie mestbeleid 2013. Gevolgen van de invoering van verplichte mestverwerking en het afschaffen van productierechten in de veehouderij, Den Haag/Wageningen: PBL/Wageningen UR.

van het mestoverschot wordt de komende jaren volgens PBL en Wageningen-UR dus niet veroorzaakt door groei van de veestapel, maar door krimp van de nationale afzetmogelijkheid. PBL en Wageningen-UR concluderen dat een groei van de mestverwerkingscapaciteit nodig is. Het gaat hierbij vooral om uitbreiding van de capaciteit om mest van varkens te verwerken. Het rapport van het PBL en Wageningen-UR laat zien dat de invoering van de mestverwerkingsverplichting een belangrijke bijdrage kan leveren aan het behalen van de doelen van het mestbeleid en de implementatie van de Nitraatrichtlijn in Nederland, maar dat er geen zekerheid is dat tijdig genoeg mest kan worden verwerkt.

Om die reden acht het kabinet aanvullende waarborgen noodzakelijk. Met laatstgenoemde brief kiest het kabinet ervoor, naast de invoering van een mestverwerkingsplicht, de dierrechten voor de varkens- en pluimveehouderij te handhaven voor de periode van het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2014–2017). Voor de melkveehouderij wordt gewezen op het onherroepelijk vervallen van de melkquotering per 1 april 2015, waardoor voortzetting van de huidige situatie niet mogelijk is. Aangegeven is dat een wetsvoorstel zal worden uitgewerkt waarin groei van melkveehouderijen wordt toegestaan, op voorwaarde dat voldoende grond onder het bedrijf ligt om de extra fosfaatproductie die het gevolg is van uitbreiding in zijn geheel te kunnen plaatsen dan wel dat de extra fosfaatproductie in zijn geheel wordt verwerkt. Dit wetsvoorstel geeft uitwerking aan dit instrument voor een verantwoorde groei van de melkveehouderij.

2.2 De melkveehouderij

De melkveehouderij onderscheidt zich op verschillende onderdelen van de varkens- en pluimveehouderij. Zo heeft de melkveehouderij van oudsher een grondgebonden karakter, waardoor een groot deel van de mest op eigen grond kan worden geplaatst en dus niet drukt op de nationale mestmarkt. Grondgebondenheid heeft evidente voordelen voor de ondernemer en de omgeving en komt ten goede aan de omgevingskwaliteit (natuur, milieukwaliteit) en het leefgenot in het buitengebied. Grondgebonden melkveehouders kunnen zelfvoorzienend zijn als het gaat om ruwvoerproductie en mestafzet. Dit beperkt het aantal benodigde vervoersbewegingen aanzienlijk en beperkt de import van mineralen in de vorm van mengvoergrondstoffen van over de hele wereld. In 2012 bedroeg volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek de totale fosfaatproductie bij melkveebedrijven² 71,7 miljoen kilogram. De plaatsingsruimte op alle bij melkveebedrijven in gebruik zijnde grond bedroeg in datzelfde jaar 69,4 miljoen kilogram. Wel bestaan er grote verschillen tussen de bedrijven. Van alle melkveebedrijven had 41% voldoende plaatsingsruimte op het eigen bedrijf – of in geval van extensieve bedrijven zelfs nog plaatsingsruimte over – om de eigen mestproductie binnen de geldende fosfaatgebruiksnormen aan te wenden. Dit betekent dat 59% van de melkveebedrijven in 2012 te maken had met een fosfaatoverschot op het eigen bedrijf (bron: CBS Statline).

De zuivelsector levert een flinke bijdrage aan de verdien capaciteit van Nederland en het landelijk gebied. De groeiende vraag in de wereld naar zuivelproducten biedt voor de Nederlandse zuivelsector kansen om na beëindiging van de melkquotering te groeien. Die groei moet in lijn zijn met duurzaamheidsdoelen voor de sector. Deze doelen hebben met name betrekking op de weidegang (tenminste behoud van het huidige niveau), diergezondheid en dierenwelzijn (onder andere verlengen van de

² Definitie melkveebedrijven volgens CBS Statline: Bij deze bedrijven vormt het houden van melk- en kalfkoeien en vlees- en weidekoeien in economisch opzicht de belangrijkste activiteit.

levensduur van koeien en vermindering van antibioticagebruik), klimaat en energie (onder andere reductie van broeikasgassen, duurzame energie en energie-efficiëntie) en milieu en biodiversiteit (onder andere duurzame soja en fosfaat- en ammoniakreductie). De zuivelsector ziet grondgebondenheid als een vereiste voor een duurzame en maatschappelijk geaccepteerde melkveehouderij. De keten neemt zelf een aantal maatregelen om zeker te stellen dat, na het vervallen van de melkquota, de productie binnen de milieuraandvoorwaarden blijft plaatsvinden. Deze maatregelen worden door de zuivelketen privaat geborgd.

In overleg met de sector en maatschappelijke organisaties wordt een actiegerichte aanpak uitgewerkt om grondgebondenheid te bevorderen. Die aanpak sluit aan bij de initiatieven die, in het kader van «De duurzame zuivelketen» thans worden ontplooid. Tevens zal, conform de inzet die op 30 januari 2014 aan de Tweede Kamer is gepresenteerd, extra worden ingezet op verbetering van de naleving van mestregelgeving en de aanpak van fraude.

Het eerder aangehaalde rapport van PBL en Wageningen-UR biedt vertrouwen dat in een situatie zonder dierrechten de kaders van het mestbeleid worden gerespecteerd, omdat verwacht wordt dat de voorziene groei van de melkproductie, door verhoogde efficiëntie per dier en door de effecten van het voerspoor, op termijn (2020) niet leidt tot toename van de fosfaatproductie. Daarom kiest het kabinet nu niet voor invoering van dierrechten voor melkvee. Dat zou ook geen recht doen aan de zelfsturende initiatieven die nu al lopen vanuit het bedrijfsleven. Tegelijkertijd acht de regering het wenselijk om ook vanuit de overheid te kunnen blijven sturen op een verantwoorde groei van de melkveehouderij.

2.3 Stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij

Ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij wordt een nieuw stelsel ingericht. Ondernemers krijgen een referentie: de melkveefosfaatreferentie 2013. Ondernemers die ten opzichte van die referentie willen groeien, kunnen kiezen uit twee strategieën: grondgebondenheid of mestverwerking, of een combinatie van die twee. Daarnaast kunnen ondernemers de fosfaatproductie beperken door het nemen van voermaatregelen. De voordelen van grondgebondenheid zijn eerder beschreven. Grondgebondenheid is echter niet voor iedere melkveehouderij passend, niet in de zin van management, maar ook niet in de zin van beschikbaarheid van grond in de omgeving van het eigen bedrijf. Dit speelt met name in die gebieden waar de melkveehouderij voor de beschikbare grond moet concurreren met akker- en tuinbouw en intensieve veehouderij. Voor die bedrijven die de uitbreiding van de productie op het eigen bedrijf niet (onmiddellijk) kunnen compenseren door een uitbreiding van de mestplaatsingsruimte (de hoeveelheid grond), ziet het kabinet mogelijkheden om de extra mestproductie die gepaard gaat met de groei van de melkproductie voor 100% te laten verwerken.

Hoofdstuk 3 Nieuw stelsel

3.1 Reikwijdte stelsel

In deze paragraaf wordt de reikwijdte van het stelsel nader afgebakend en wordt de vaststelling van de referentie toegelicht.

3.1.1 Melkvee

Zoals in paragraaf 2.1 is geschetst verwachten PBL en Wageningen-UR, na het vervallen van de melkquotering per 1 april 2015, tot 2020 een groei van de melkproductie van 20%. Het kabinet wil de melkveehouderij de ruimte bieden om dit groeipotentieel waar te maken en aan de groeiende mondiale vraag naar zuivelproducten een bijdrage te kunnen leveren. Deze groei van de melkproductie mag echter niet te kostte gaan van het milieu. Groei is mogelijk, mits deze binnen de grenzen van te realiseren milieudoelen wordt gerealiseerd.

Het onderhavige nieuwe stelsel richt zich, gezien de ruimte die het kabinet wil bieden voor groei van de melkveehouderij, uitsluitend op die bedrijven die dieren houden die benodigd zijn voor de productie van melk, waarbij aansluiting is gezocht bij de bestaande diercategorieën in de Meststoffenwet, zoals opgenomen in bijlage D bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (Urm). Het gaat dan in de eerste plaats om die dieren die gehouden worden voor de productie van melk, te weten de categorie «melk- en kalfkoeien» (categorie 100 uit bijlage D Urm). In de tweede plaats gaat het om die dieren die gehouden worden ter vervanging van «melk- en kalfkoeien». Dit zijn de diercategorieën «jongvee jonger dan 1 jaar, te weten alle runderen jonger dan 1 jaar met uitzondering van startkalveren, witvleeskalveren, rosévleeskalveren en vleesstieren» (categorie 101) en «jongvee ouder dan 1 jaar, te weten alle runderen van 1 jaar en ouder inclusief overig vleesvee, maar met uitzondering van roodvleesstieren en fokstieren» (categorie 102). Om die reden wordt met onderhavig wetsvoorstel een definitie geïntroduceerd voor het begrip *melkvee* (artikel 1, eerste lid, onderdeel kk).

De gekozen definitie van het begrip *melkvee* betekent dat de reikwijdte van dit nieuwe instrument breder is dan het Europese stelsel van melkquota. De melkquotering heeft tot doel de productie van melk op Europese schaal te reguleren en heeft als aangrijpingspunt de productie in kilogrammen melk. De melkquotering is daarmee eerst en vooral een marktordeningsinstrument. Onderhavig stelsel van verantwoorde groei van de melkveehouderij is geen instrument dat tot doel heeft de markt te reguleren, maar heeft tot doel bij te dragen aan de realisatie van de doelen van de Nitraatrichtlijn. Hiertoe is het van belang dat niet de productie van melk, maar de productie van dierlijke mest door melkvee alsmede de afzet van een eventueel overschot aan fosfaat op bedrijfsniveau gereguleerd wordt. Uit analyse van gegevens van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) blijkt dat er een grote groep bedrijven (tussen 2.500 en 3.000) bestaat waar geen melk- en kalfkoeien gehouden worden, maar waar wel jongvee wordt gehouden dat in overwegende mate wordt gefokt voor de vervanging van melk- en kalfkoeien. Deze bedrijven kunnen in belangrijke mate bijdragen aan de groei van de melkveehouderijsector en aan de fosfaatproductie door die sector. Daarom is ervoor gekozen om onder de definitie van het begrip melkvee niet alleen de diercategorie «melk- en kalfkoeien», maar ook beide categorieën «jongvee» te scharen.

3.1.2 Gemengde bedrijven

Mestproductie door andere diersoorten op gemengde bedrijven met melkvee valt buiten het instrument. Voor deze keuze bestaan twee belangrijke overwegingen. In de eerste plaats wordt hiermee stapeling van regelgeving voorkomen. Indien varkens en pluimvee op gemengde melkveebedrijven ook onder de werking van dit nieuwe stelsel zouden vallen, is er voor die diersoorten sprake van een derde «slot» op de deur: naast de bestaande dierrechten en verplichte mestverwerking zouden

voor deze diersoorten ook de verplichtingen gelden die volgen uit het nieuwe instrument. In de tweede plaats zou het meenemen van alle diercategorieën op gemengde melkveebedrijven het nieuwe instrument complexer maken, wat niet ten goede komt aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en potentieel tot een forse toename van de regeldruk en uitvoerings- en handhavingslasten kan leiden.

Mestproductie door melkvee op gemengde bedrijven valt wel onder de werking van het nieuwe stelsel, omdat alle bedrijven met melkvee een melkveefosfaatreferentie krijgen. Wel vallen dergelijke bedrijven slechts onder het productieverbod, dat de basis van dit stelsel vormt, als de fosfaatproductie door melkvee op het bedrijf hoger is dan de ondergrens (zie subparagraaf 3.1.3). Gegeven het feit dat de normen die met dit voorstel worden geïntroduceerd uitsluitend gericht zijn op de (additionele) productie van dierlijke meststoffen door melkvee, levert dit voor dit type bedrijven geen zwaardere lasten op dan voor bedrijven die uitsluitend of in overwegende mate melkvee houden.

3.1.3 Ondergrens

De reikwijdte van het nieuwe instrument wordt bepaald door het begrip *melkvee*. Een bedrijf in de zin van de Meststoffenwet dat melkvee houdt valt onder de werking van het instrument. De lasten van dit nieuwe stelsel worden echter niet bij ieder bedrijf gelegitimeerd door het milieudoel dat met het stelsel wordt beoogd. Het opleggen van de verplichtingen die volgen uit onderhavig stelsel aan zeer kleine bedrijven, of bedrijven waarbij het melkvee niet betekenisvol bijdraagt aan het totale inkomen van het bedrijf, draagt niet bij aan de realisatie van het beoogde doel. Bovendien zou aan deze bedrijven een onevenredige regeldruk opgelegd worden die niet in verhouding staat tot het beoogde doel. Om die reden worden bedrijven met een fosfaatproductie uit melkvee van minder dan 250 kg per kalenderjaar uitgezonderd van de verplichtingen die volgen uit dit stelsel. Deze waarde correspondeert met de excretie van circa 6 melk- of kalfkoeien (diernummer 100), of circa 25 stuks jongvee jonger dan 1 jaar (diernummer 101) of circa 10 stuks jongvee ouder dan 1 jaar (diernummer 102). In 2013 produceerden circa 1.300 bedrijven met melkvee minder dan 250 kg fosfaat (bron: RVO.nl). Deze bedrijven zijn veelal grondgebonden, waardoor er geen sprake is van een fosfaatoverschot op bedrijfsniveau. Deze bedrijven dragen om die reden niet bij aan de druk op de nationale mestmarkt. Het merendeel van deze bedrijven valt wel onder de werking van het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften, waardoor te allen tijde is geborgd dat de geproduceerde dierlijke mest op verantwoorde wijze wordt aangewend en afgezet. Mocht een dergelijk bedrijf in de toekomst groeien boven de ondergrens van 250 kg fosfaat per kalenderjaar uit melkvee, dan zijn ook de verplichtingen die volgen uit onderhavig stelsel onverkort van toepassing. Om die reden wordt van deze groep bedrijven wel een melkveefosfaatreferentie vastgesteld. Zie voor een nadere toelichting hierop navolgende subparagraaf 3.1.4.

3.1.4 Melkveefosfaatreferentie

In de beleidsbrief van 12 december 2013 is aangekondigd dat voor elk veehouderijbedrijf met melkvee de fosfaatproductie en het fosfaatoverschot in 2013 vastgelegd wordt als referentie. Dit om uitwerking te kunnen geven aan de voorwaarde dat groei van het bedrijf niet mag leiden tot extra druk op de mestmarkt. Om die reden wordt voor elk bedrijf met melkvee dat in 2013 bestond een *melkveefosfaatreferentie* vastgesteld. Om hier invulling aan te geven is in artikel 1, eerste lid, onderdeel mm een definitie opgenomen voor *melkveefosfaatreferentie*. De melkveefosfaatre-

ferentie is een maat voor het fosfaatoverschot op een bedrijf met melkvee in het kalenderjaar 2013 dat wordt veroorzaakt door de fosfaatproductie van melkvee: *het melkveefosfaatoverschot*. De melkveefosfaatreferentie onderscheidt zich van het bedrijfsoverschot (artikel 1, onderdeel cc), zoals dit van toepassing is in het stelsel van verplichte mestverwerking, doordat de melkveefosfaatreferentie uitsluitend ziet op het fosfaatoverschot op bedrijfsniveau dat het gevolg is van de fosfaatproductie door melkvee. Het bedrijfsoverschot is een maat voor het fosfaatoverschot van *alle* op het bedrijf gehouden dieren. Dit onderscheid volgt rechtstreeks uit de keuze om in het nieuwe instrument ter borging van een verantwoorde groei van de melkveehouderij uitsluitend de fosfaatproductie van melkvee op een bedrijf mee te nemen. De melkveefosfaatreferentie wordt bepaald door de forfaitaire fosfaatproductie door melkvee in het kalenderjaar 2013 op een bedrijf af te zetten tegen de fosfaatruimte die in 2013 op het bedrijf beschikbaar was (artikel 21a, tweede lid), gebaseerd op de voor de betreffende percelen geldende fosfaatgebruiksnormen. Hierbij wordt aangesloten bij de gedifferentieerde fosfaatgebruiksnormen voor bouwland en grasland uit het stelsel van gebruiksnormen en de hoeveelheid fosfaat die gebruikt mag worden op de tot het bedrijf behorende oppervlakte natuurterrein. Bij de berekening van de forfaitaire fosfaatproductie door melkvee in het kalenderjaar 2013 wordt gebruik gemaakt van de forfaitaire normen zoals deze gelden op het moment dat de referentie wordt afgegeven.

Bij de bepaling van het aantal stuks melkvee in het kader van de vaststelling van de melkveefosfaatreferentie wordt door RVO.nl gebruik gemaakt van een combinatie van de gegevens zoals die zijn opgenomen in het I&R-rund (Identificatie en Registratie) met de uit de Gecombineerde Data-inwinning (verder: GDI-opgave) bekende gegevens. In I&R-rund wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende categorieën runderen (melkkoe, zoogkoe, vleeskalf, etc.). Gegevens over de omvang van de melkveestapel zijn uit de GDI-opgave te halen. Deze betreffen een momentopname (in te dienen tussen 1 april en 15 mei) van het aantal gehouden melkkoeien. Deze gegevens zijn wel uitgesplitst naar de onderscheiden diercategorieën. RVO.nl kan op basis van I&R-rund en de GDI een berekening maken van het gemiddeld aantal gehouden melkkoeien.

Het I&R-rund is gebaseerd op de artikelen 4 en 96 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Artikel 96 maakt het mogelijk onder andere regels te stellen omtrent de identificatie en registratie van dieren ter voorkoming van de aanwezigheid van schadelijke producten van dierlijke oorsprong. De GDI-opgave rust op de artikelen 24 en 25 van de Landbouwwet. Het doel van de GDI is het kunnen beschikken over informatie in de vorm van de op de persoon herleidbare gegevens ten behoeve van het nationale en internationale landbouwbeleid alsmede onderzoek en voorlichting op het gebied van de landbouw. Zowel de grondslag van het I&R-rund als die voor de GDI biedt ruimte de gegevens die deze instrumenten bevatten te gebruiken voor de bepaling van de melkveefosfaatreferentie. Immers, de melkveefosfaatreferentie is een onderdeel van het instrument ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij, een onderdeel van het landbouwbeleid.

3.2 Productieverbod en uitzonderingsgronden

3.2.1 Productieverbod (art. 21, eerste lid)

De kern van het stelsel wordt gevormd door een productieverbod, met uitzonderingen daarop. Een landbouwer met een bedrijf dat dierlijke meststoffen produceert met melkvee moet aantonen dat hij heeft voldaan aan de voorwaarden die gelden voor deze productie. Kan hij dat niet, dan

kan hij zich niet beroepen op de in artikel 21, tweede lid, geregelde uitzondering op het algemene verbod – gesteld in artikel 21, eerste lid – om fosfaat met melkvee te produceren. Overtreding van het in artikel 21, eerste lid, gestelde verbod is een strafbaar feit. 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.

De uitzonderingen op het algemeen verbod worden in de navolgende paragrafen toegelicht.

3.2.2 Uitzonderingsgronden (art. 21, tweede lid)

Het algemene verbod is allereerst niet van toepassing op een landbouwer die in het betreffende kalenderjaar op zijn bedrijf minder dan 250 kilogram fosfaat met melkvee produceert (artikel 21, tweede lid, onderdeel a), de ondergrens (zie paragraaf 3.1.3).

Het algemene verbod is tevens niet van toepassing op een landbouwer die in het betreffende kalenderjaar geen bedrijfsoverschot produceert (artikel 21, tweede lid, onderdeel b). Er is in de systematiek om vast te stellen of er sprake is van een uitzonderingsgrond voor gekozen om aansluiting te zoeken bij bestaande verplichtingen die volgen uit het stelsel van verplichte mestverwerking. In het kader van dat stelsel kent de wet een algemeen verbod voor landbouwers om in enig kalenderjaar dierlijke meststoffen te produceren (artikel 33a, eerste lid). De eerste uitzonderingsgrond op dit verbod geldt voor landbouwers die in het betreffende kalenderjaar op hun bedrijf geen bedrijfsoverschot produceren (artikel 33a, tweede lid, onderdeel a). Landbouwers zijn ingevolge het stelsel van verplichte mestverwerking daarom al verplicht om jaarlijks vast te stellen of er op hun bedrijf sprake is van een bedrijfsoverschot. Is er in het betreffende kalenderjaar geen sprake van een bedrijfsoverschot, dan geldt het algemene verbod uit artikel 33a (in het kader van de verplichte mestverwerking) niet, maar evenmin het algemene verbod uit artikel 21, eerste lid, van onderhavig wetsvoorstel. Immers, indien op een bedrijf op basis van de mestproductie van *alle* op het bedrijf aanwezige landbouwhuisdieren geen sprake is van een bedrijfsoverschot, dan is er zeker geen sprake van een melkveefosfaatoverschot op basis van de mestproductie van uitsluitend het melkvee. Bedrijven die in enig kalenderjaar geen bedrijfsoverschot produceren hoeven met deze aanpak niet alsnog het melkveefosfaatoverschot te berekenen. Dit scheelt in administratieve lasten.

Het algemene verbod is daarnaast niet van toepassing op een landbouwer die in het betreffende kalenderjaar geen melkveefosfaatoverschot produceert (artikel 21, tweede lid, onderdeel c). Het melkveefosfaatoverschot is gedefinieerd als *de productie van dierlijke meststoffen door melkvee op het bedrijf uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, verminderd met de fosfaatruimte en het aantal kilogrammen fosfaat, genoemd in de melkveefosfaatreferentie van dat bedrijf* (artikel 1, eerste lid, onderdeel nn). De wijze van vaststelling van de productie van dierlijke meststoffen door melkvee en van die van de fosfaatruimte van een bedrijf is gelijk aan de wijze waarop de melkveefosfaatreferentie wordt vastgesteld (subparagraaf 3.1.4).

Het algemene uitbreidingsverbod is verder niet van toepassing indien de landbouwer kan aantonen dat hij 100% van het melkveefosfaatoverschot van het betreffende kalenderjaar heeft laten verwerken (artikel 21, tweede lid, onderdeel d). Bij de vaststelling of sprake is van verwerking wordt aangesloten bij de definitie van *dierlijke meststoffen verwerken* (artikel 1, lid 1, onderdeel dd) uit het stelsel van verplichte mestverwerking. Ook andere mogelijkheden die het stelsel van verplichte mestverwerking biedt als alternatief voor het verwerken van dierlijke meststoffen worden toegelaten. Het gaat hierbij om de mogelijkheden die zijn beschreven in artikel 33a, tweede lid, onderdelen b, onder 2 en 3, d en e van de Meststoffenwet.

Indien bedrijven de eventuele uitbreiding van de productie van dierlijke meststoffen door melkvee op hun bedrijf hebben gecompenseerd met extra plaatsingsruimte op hun bedrijf, dan komt dit tot uiting in de omvang van het melkveefosfaatoverschot. Indien de groei van de productie van dierlijke meststoffen in een kalenderjaar, ten opzichte van het niveau 2013, volledig wordt gecompenseerd door extra plaatsingsruimte, dan zal het melkveefosfaatoverschot gelijk of kleiner dan nul zijn. In dat geval is het algemene uitbreidingsverbod niet van toepassing. Wel zijn de verplichtingen die volgen uit het stelsel van verplichte mestverwerking onverkort van toepassing. Dit betekent dat als op het betreffende bedrijf sprake is van een bedrijfsoverschot, voor dit overschot het reguliere verwerkingspercentage, gedifferentieerd naar regio, van toepassing is.

3.3 Verantwoording

Met ingang van 2015 zal van elk bedrijf met melkvee aan het einde van elk kalenderjaar het feitelijke melkveefosfaatoverschot worden vastgesteld. Bedrijven met een positief melkveefosfaatoverschot moeten verantwoorden dat zij dit overschot hebben laten verwerken (artikel 21, tweede lid, onderdeel c, jo. artikel 21, derde lid). Voor de verantwoording is aangesloten bij het stelsel van verplichte mestverwerking.

De melkveefosfaatreferentie wordt verleend aan een landbouwer, is bedrijfsgebonden en niet verhandelbaar. Een landbouwer kan de melkveefosfaatreferentie ook niet «meenemen» naar een ander bedrijf. Nieuwe – dat wil zeggen, na 2013 opgerichte – bedrijven hebben een referentie van nul en moeten hun hele melkveefosfaatoverschot laten verwerken. Wel zijn er voorzieningen getroffen voor bedrijfsoverdracht (zie daarvoor paragraaf 3.4).

De controle op de verantwoording door RVO.nl gebeurt op basis van de excretieforfaits voor fosfaat uit bijlage D bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Ondernemers kunnen echter, in het kader van de vrije bewijsleer, zoals deze ook wordt toegelaten in het stelsel van gebruiksnormen en bij de verplichte mestverwerking, bij de verantwoording gebruik maken van aanvullend bewijs.

3.4 Bedrijfsoverdracht

De melkveefosfaatreferentie kan overgedragen worden aan een persoon waarmee bloed- of aanverwantschap in de eerste graad bestaat en ingebracht worden in een maatschap met een persoon waarmee bloed- of aanverwantschap in de eerste graad bestaat. De referentie gaat over aan degene die een bedrijf bij erfopvolging krijgt waarvoor een melkveefosfaatreferentie is afgegeven. Bij elke andere vorm van overdracht van een bedrijf, alsmede bij bedrijfsbeëindiging, vervalt de bestaande melkveefosfaatreferentie.

Doordat in de meeste situaties de referentie vervalft bij bedrijfsbeëindiging, zal de voorraad aan referenties langzaam verdwijnen en daarmee een steeds groter deel van het door melkvee geproduceerde fosfaatoverschot op nationaal niveau onder de verwerkingsplicht komen te vallen. Doordat boeren de keuze hebben tussen verwerking en plaatsing op eigen grond, zal hierdoor enerzijds grondgebondenheid gestimuleerd worden en anderzijds een verantwoorde afzet door verwerking.

Hoofdstuk 4 Effecten van het wetsvoorstel

4.1 Inleiding

Over de invulling en mogelijke effecten van het nieuwe stelsel voor verantwoorde groei van de melkveehouderij is overleg geweest met LTO Nederland, de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV), Stichting Natuur & Milieu (SNM), Milieudefensie, de Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO) en de provincies Noord-Brabant en Friesland.

Zoals in de kabinetsreactie van 12 december 2013 is aangegeven zullen de mogelijke neveneffecten van onderhavig stelsel, zoals grondmarkt- of verdringingseffecten, extern worden doorgerekend. De resultaten van deze doorrekening zullen gelijktijdig met het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer worden aangeboden. In het navolgende worden de effecten zoals deze nu worden voorzien nader toegelicht.

4.2 Bedrijfseffecten

De maatregelen uit het onderhavige wetsvoorstel hebben gevolgen voor verschillende groepen bedrijven. In de eerste plaats alle landbouwbedrijven met melkvee. Zij ontvangen van RVO.nl een beschikking over de voor hun bedrijf vastgestelde melkveefosfaatreferentie. Op basis van cijfers over 2012 gaat het om ongeveer 20.900 bedrijven (bron: RVO.nl). Van deze bedrijven produceerden circa 1.300 bedrijven in het kalenderjaar 2012 minder dan 250 kilogram fosfaat uit melkvee. Of dit het aantal bedrijven is dat vanaf het kalenderjaar 2015 vrijgesteld is van de verplichting die volgen uit onderhavig wetsvoorstel is van verschillende factoren afhankelijk, waaronder de feitelijke fosfaatproductie uit melkvee en fosfaatplaatsingsruimte in 2015 op deze bedrijven.

Van het totaal aantal bedrijven met melkvee konden circa 12.000 bedrijven in het kalenderjaar 2012 alle geproduceerde mest op grond in eigen gebruik kwijt. Dit betekent dat ongeveer 8.900 bedrijven met melkvee in 2012 over onvoldoende grond in eigen gebruik beschikten om de gehele eigen mestproductie te kunnen plaatsen, binnen de geldende fosfaatgebruiksnormen. Bij ongewijzigde omstandigheden is dit het aantal bedrijven dat een melkveefosfaatreferentie toegewezen krijgt die groter is dan nul. De overige bedrijven krijgen, bij ongewijzigde omstandigheden in 2013, een melkveefosfaatreferentie van nul.

Het aantal landbouwbedrijven dat vanaf 2015 te maken krijgt met de verplichtingen die volgen uit onderhavig wetsvoorstel is afhankelijk van een aantal factoren. Naast de jaarlijkse autonome afname van het aantal landbouwbedrijven is doorslaggevend of bedrijven met melkvee in 2015 – en de daaropvolgende jaren – hun melkveefosfaatoverschot zien toenemen ten opzichte van de voor hun bedrijf toegekende melkveefosfaatreferentie. De hoogte van het melkveefosfaatoverschot wordt bepaald door de forfaitaire fosfaatproductie door melkvee en de plaatsingsruimte op het bedrijf. Bedrijven met melkvee die hun melkveestapel in de jaren na 2013 doen toenemen en deze toename in de productiecapaciteit niet of ontoereikend compenseren met voermaatregelen of grond, zullen

geconfronteerd worden met een melkveefosfaatoverschot. Deze bedrijven zullen dit melkveefosfaatoverschot moeten laten verwerken.

Dit wetsvoorstel vormt, in aanvulling op het reeds in de Meststoffenwet vastgelegde stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften en het stelsel van verplichte mestverwerking, een extra prikkel voor bedrijven met melkvee om een (dreigend) melkveefosfaatoverschot door middel van voermaatregelen te verlagen. Met name voor bedrijven met een relatief klein overschot kunnen voermaatregelen een goede optie zijn om dit overschot te reduceren. Het in gebruik nemen van grond zal voor een deel van de bedrijven eveneens een verantwoorde en te realiseren optie zijn om het melkveefosfaatoverschot voor hun bedrijf te verlagen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het totale nationale overschot aan fosfaat hiermee per saldo niet kleiner wordt, aangezien grond die door bedrijven met melkvee in gebruik wordt genomen niet langer beschikbaar is voor andere veehouderijsectoren om hun mest op af te zetten. Dit in tegenstelling tot het nemen van voermaatregelen en het verwerken van mest; die verkleinen het nationale overschot wel. Het voorgaande maakt het prognosticeren van het precieze aantal bedrijven dat vanaf 2015 een melkveefosfaatoverschot moet laten verwerken onzeker. 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 2012 bekend zijn bij RVO.nl.

Een tweede groep die gevolgen ondervindt zijn verwerkers, aangezien deze wederpartij zijn bij de door bedrijven met een melkveefosfaatoverschot af te sluiten mestverwerkingsovereenkomsten. Onderscheid kan worden gemaakt tussen verwerkers die dierlijke mest fysiek verwerken (en welke specificaties op basis van art. 1, eerste lid, onder dd, sub 1 Meststoffenwet benoemd zijn), en verwerkers die dierlijke mest exporteren. Voor overige ondernemingen, zoals intermediaire ondernemingen en bewerkers van mest, heeft dit wetsvoorstel geen directe gevolgen. Voor zover bedrijven met een melkveefosfaatoverschot en mestverwerkers gebruik willen maken van de diensten van deze ondernemingen, is dat aan deze bedrijven zelf om dat te beslissen.

4.3 Administratieve lasten

Op basis van de hoofdlijnen van het stelsel, zoals uiteengezet in de hoofdstukken 3, 4 en 5 van deze toelichting, wordt in deze paragraaf een inschatting gegeven 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. Bij de berekeningen is een uurtarief gehanteerd van € 37,00 voor administratieve handelingen die uitgevoerd worden door de ondernemer zelf. Voor administratieve handelingen door derden (adviseur, advocaat, accountant) wordt een uurtarief gehanteerd van € 58,00.

De maatregelen uit het onderhavige wetsvoorstel zijn gericht op circa 20.900 landbouwbedrijven. Van deze landbouwbedrijven worden administratieve handelingen gevraagd. De daaruit voortvloeiende administratieve lasten kunnen per bedrijf verschillen, afhankelijk van vooral de omvang van het overschot aan dierlijke mest op bedrijfsniveau. De uit dit wetsvoorstel voortvloeiende administratieve lasten hebben bijna uitsluitend betrekking op het vaststellen van de melkveefosfaatreferentie en zijn daarmee eenmalig. Deze worden in tabel 1 opgesomd en toegeschreven aan het kalenderjaar 2014.

Tabel 1: Eenmalige administratieve lasten (2014)

Verplichting/betrokken ondernemer	Uitgangspunten	Administratieve last
Ontvangst en controle op vooraankondiging berekening melkveefosfaatreferentie	20.900 bedrijven * 0,5 uur * € 37,00	€ 386.650,-
Reactie door ondernemer op vooraankondiging berekening melkveefosfaatreferentie	7.315 * 1 uur * € 37,00	€ 270.655,-
Reactie op vooraankondiging berekening melkveefosfaatreferentie (door derden)	7.315 * 1 uur * € 58,00	€ 424.270,-
Ontvangst en controle beschikking melkveefosfaatreferentie (door ondernemer)	20.900 * 0,5 uur * € 37,00	€ 386.650,-
Bezwaar tegen beschikking melkveefosfaatreferentie (door derden)	4.180 * 2 uur * € 58,00	€ 484.880,-
Ontvangst en controle besluit op bezwaar (door ondernemer)	4.180 * 0,5 uur * € 37,00	€ 77.330,-
Beroep tegen beschikking melkveefosfaatreferentie (door ondernemer en derden)	418 * 0,5 uur * € 37,00 + 418 * 8 uur * € 58,00	€ 201.685,-
Totaal 2014		€ 2.232.120,-

De overige uit dit wetsvoorstel voortvloeiende administratieve lasten hebben betrekking op de verantwoording door ondernemers of aan de verplichtingen die uit dit wetsvoorstel voortvloeien is voldaan. Voor de uitgangspunten daarbij is aangesloten bij het wetsvoorstel verplichte mestverwerking. De administratieve lasten voor de jaren 2015 en verder worden in tabel 2 opgesomd. Het gaat bij de administratieve lasten 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 2: Jaarlijkse administratieve lasten (2015 en verder)

Verplichting/betrokken ondernemer	Uitgangspunten	Administratieve last
Elektronisch insturen van een vervangende verwerkingsovereenkomst	0,66 * 1.176 * € 37,00	€ 17.231,-
Elektronisch insturen van een driepartijenovereenkomst	1 * 1.764 * € 37,00	€ 39.161,-
Verstrekken aanvullende informatie aan RVO t.b.v. handhaving, indienen zienswijze, bezwaar, beroep, invorderen bestuurlijke boete		€ 135.760,-
Totaal 2015 en verder		€ 193.040,-

4.4 Nalevingskosten

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 informatieverplichtingen tussen bedrijven. De geschatte hoogte van de eenmalige nalevingskosten voor 2014, die verbonden zijn aan de vaststelling van de melkveefosfaatreferentie en uitgaande van de in paragraaf 4.2 genoemde aantallen bedrijven, worden weergegeven in tabel 3. De nalevingskosten voor de jaren 2015 en verder zijn opgenomen in tabel 4. Deze jaarlijkse kosten zien vooral op de verantwoording door bedrijven.

Tabel 3: Eenmalige nalevingskosten (2014)

Verplichting/betrokken ondernemer	Uitgangspunten	Nalevingskosten
Archiveren vooraankondiging en beschikking melkveefosfaatreferentie	0,16 * 21.900 * € 37,00	€ 123.728,-
Archiveren bezwaar en beroep beschikking melkveefosfaatreferentie		€ 13.610,-
Totaal 2014		€ 137.338,-

Tabel 4 Jaarlijkse nalevingskosten (2015 en verder)

Verplichting/betrokken ondernemer	Uitgangspunten	Nalevingskosten
Berekenen te verwerken overschot	0,5 * 7.840 * € 37,00	€ 145.040,-
Opstellen vervangende verwerkingsovereenkomst	1,83 * 1.176 * € 37,00	€ 47.776,-
Opstellen driepartijen-overeenkomst	1,75 * 1.764 * € 37,00	€ 68.531,-
Opstellen regionale mestovereenkomst	1,83 * 1.176 * € 37,00	€ 47.776,-
Archiveren vervangende verwerkingsovereenkomst, driepartijenovereenkomst, regionale mestovereenkomst		€ 18.666,-
Totaal 2015 en verder		€ 327.790,-

4.5 Bedrijfseconomische effecten

Zoals eerder aangegeven maakt dit stelsel gebruik van verplichtingen die nu reeds volgen uit het bestaande stelsel van gebruiksnormen en het bestaande stelsel van verplichte mestverwerking. Onder het stelsel van gebruiksnormen zijn landbouwbedrijven verplicht om een administratie te voeren. Daarnaast moeten bedrijven zich achteraf kunnen verantwoorden over de op hun bedrijf geproduceerde en eventueel aan- en afgevoerde dierlijke meststoffen. Dit betekent dat veehouders die over een overschot aan dierlijke mest op hun bedrijf beschikken zorg dragen voor afvoer van dit overschot van hun bedrijf. De uit die afvoer voortvloeiende kosten zijn dan ook niet nieuw. Onder het stelsel van verplichte mestverwerking zijn landbouwbedrijven met een overschot aan dierlijke mest op hun bedrijf nu al verplicht om een percentage van dat overschot te laten verwerken. Nieuw met onderhavig stelsel zijn de kosten die voortvloeien uit de verplichting dat bedrijven met melkvee, waarbij vanaf 2015 sprake is van een melkveefosfaatoverschot, overeenkomsten voor mestverwerking moeten hebben gesloten voor het totale melkveefosfaatoverschot.

Bedrijven met melkvee krijgen te maken met de verplichting dat zij extra mestverwerkingsovereenkomsten dienen af te sluiten indien er op hun bedrijf sprake is van een melkveefosfaatoverschot. Dit heeft gevolgen voor bedrijven met melkvee waar de mestproductie (uitgedrukt in kilogrammen fosfaat) toeneemt zonder dat er sprake is van volledige compensatie van deze toename in de vorm van plaatsingsruimte (grond). Deze bedrijven zullen jaarlijks extra kosten maken voor mestverwerking, bovenop de kosten die voortvloeien uit de al bestaande mestverwerkingsplicht die ziet op het totale bedrijfsoverschot aan dierlijke mest. Bedrijven met slechts een gering bedrijfsoverschot worden geprikkeld tot het nemen van voermaatregelen of kunnen besluiten de hoeveelheid grond in eigen gebruik zodanig uit te breiden dat op bedrijfsniveau geen sprake meer is van een melkveefosfaatoverschot. Bedrijven met voldoende afzetruimte op eigen grond zullen geen kosten hebben die rechtstreeks voortvloeien uit dit wetsvoorstel.

Bedrijven met mestplaatsingsruimte kunnen financieel voordeel hebben bij dit stelsel, aangezien zij mogelijk extra inkomsten kunnen verwerven door percelen te verhuren of te verkopen aan bedrijven met melkvee die

willen groeien. De effecten die dit stelsel hierdoor op de grondmarkt kunnen hebben, zullen extern doorgerekend worden. Of en in welke mate dit zich zal voordoen zal sterk bepaald worden door de groei van de melkveehouderij en de daarmee gepaard gaande groei van het overschot aan fosfaat op de betreffende bedrijven, de omvang van het nationale mestoverschot en de hoogte van de mestverwerkingspercentages in het stelsel van verplichte mestverwerking. Naarmate deze percentages hoger worden vastgesteld, zal het relatieve overaanbod aan dierlijke mest in Nederland afnemen. Dit kan vervolgens een drukkend effect hebben op de prijs die bedrijven met mestplaatsingsruimte kunnen vragen.

Verwerkers krijgen door de verplichting voor bedrijven met melkvee om hun melkveefosfaatoverschot voor 100% te laten verwerken een sterkere positie in de mestmarkt. De mestverwerkingsverplichting voor deze bedrijven zorgt voor een stabiel aanbod van dierlijke mest aan mestverwerkers. Mestverwerkers kunnen zelf bijdragen aan een stabiel aanbod van dierlijke mest door het afsluiten van meerjarige verwerkingscontracten met bedrijven met een melkveefosfaatoverschot. 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 ook de hoogte van de percentages die gelden vanuit het stelsel van verplichte mestverwerking. Ten algemene kan gesteld worden dat naarmate deze percentages hoger worden vastgesteld, er meer vraag zal zijn naar mestverwerkingscapaciteit.

4.6 Milieueffecten

Het stelsel van verantwoorde groei van de melkveehouderij moet zorgen voor een duurzame balans tussen groei van de melkveehouderij en afzet van dierlijke mest, binnen en buiten Nederland. Doel is de druk op de Nederlandse mestmarkt niet te laten oplopen bij een groei van de productie in de melkveehouderij, waardoor het stelsel bijdraagt aan de werking van het stelsel van gebruiksnormen. De milieueffecten van de maatregelen in dit wetsvoorstel zijn daarmee veelal indirect van aard. Het stelsel is ondersteunend aan het bestaande stelsel van gebruiksnormen en aan het stelsel van verplichte mestverwerking en dient in hoofdzaak om er voor te zorgen dat de kans op overtreding van de gebruiksnormen niet toeneemt door extra druk op de mestmarkt bij een groei van de productie in de melkveehouderij. 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. Dat is gunstig voor het milieu omdat hiermee voorkomen wordt dat overbemesting plaatsvindt van landbouwgrond, en onnodige uitspoeling van nitraat en fosfaat vermeden wordt. Het stelsel van verantwoorde groei van de melkveehouderij zorgt ervoor dat bedrijven met melkvee kunnen groeien, maar dat deze groei gecompenseerd moet worden met extra grond (extra afzetruimte op het eigen bedrijf), mestverwerking of een combinatie van beide. De verplichtingen uit dit wetsvoorstel gelden voor alle bedrijven met melkvee. De werkingssfeer van dit wetsvoorstel is daarmee breder dan het Europese stelsel van melkquota, zoals dit per 1 april 2015 komt te vervallen.

Hoofdstuk 5 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.

5.1 Uitvoering

RVO.nl is nu al belast met de uitvoering van de Meststoffenwet en zal ook worden belast met de uitvoering van het voorliggende voorstel. Het ligt voor de hand de uitvoering van het thans voorgestelde stelsel ook bij RVO.nl 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 RVO.nl behelst onder meer het inwinnen, registreren en controleren van gegevens die ondernemers overeenkomstig onderhavig wetsvoorstel bij de overheid moeten indienen. Daarbij wordt, voor zover het gaat om de gegevens over mestverwerkingsovereenkomsten (Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen (VDM), Vervangende Verwerkingsovereenkomsten (VVO's), driepartijenovereenkomsten (3PO's)) aangesloten bij de reeds bestaande functionaliteiten bij RVO.nl voor het uitvoeren van het stelsel van verplichte mestverwerking. Om de overige taken te kunnen uitvoeren – die voornamelijk betrekking hebben op het afgeven, middels beschikkingen, van bedrijfsspecifieke melkveefosfaatreferenties – zullen de informatiesystemen van RVO.nl moeten worden uitgebreid met de daarvoor benodigde functionaliteit. Tot slot krijgt RVO.nl met betrekking tot de uitvoering de taak de informatievoorziening aan belanghebbenden te verzorgen over het stelsel van verantwoorde groei van de melkveehouderij, de concrete verplichtingen die daaruit voortvloeien voor ondernemers en de wijze waarop zij op correcte wijze uitvoering kunnen geven aan die verplichtingen.

5.2 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 RVO.nl primair aangewezen, voor de fysieke controles de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Voor bedrijven met melkvee en voor de vervoerders, exporteurs en verwerkers, zullen de kosten voor handhaving in totaal toenemen doordat de controle op de verplichtingen uit onderhavig wetsvoorstel bij de al bestaande controles op het stelsel van verplichte mestverwerking komt. De administratieve controles door RVO.nl zullen gericht zijn op het vaststellen van het melkveefosfaatoverschot en op de verplichting om dit melkveefosfaatoverschot voor 100% te laten verwerken. De vragen die daarbij vooral relevant zijn, zijn of grond terecht als mestplaatsingsruimte op het eigen bedrijf wordt meegerekend, of het melkveefosfaatoverschot voor 100% is afgeleverd aan een verwerker, of er voldoende VVO's en/of 3PO's afgesloten zijn en of de verwerker daadwerkelijk de gecontracteerde hoeveelheid fosfaat heeft verwerkt.

De inzet van de NVWA zal vooral gericht zijn op de controle op de feitelijke beschikbaarheid van mestplaatsingsruimte (grond) op het bedrijf en 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 mesttransporten, zowel op de weg als in de boekhouding bij vervoerders, exporteurs en verwerkers, zoals deze ook nu al uit een oogpunt van controle op de naleving van de gebruiksnormen en het stelsel van verplichte mestverwerking plaatsvinden. Daarnaast zal ook de feitelijke productie van dierlijke meststoffen door melkvee op een bedrijf onderdeel van de inspectie zijn, in die gevallen waar deze moeilijk administratief is vast te stellen. 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. Bij de aanvang van het stelsel kan het noodzakelijk zijn dat door de NVWA een fysieke bedrijfscontrole ingesteld wordt, in die gevallen waarbij bezwaar is ingesteld tegen de melkveefosfaatreferentie. Zodra er sprake is van een strafrechtelijk onderzoek (als ultimum remedium) zal dit uitgevoerd worden door de NVWA.

5.3 Kosten uitvoering en handhaving

Een voorlopige eerste inschatting is dat de kosten voor de uitvoering van het stelsel van verantwoorde groei van de melkveehouderij ongeveer € 0,85 miljoen in 2014, € 1 miljoen in 2015 en € 0,44 miljoen in 2016 en de daaropvolgende jaren zullen bedragen. De hogere kosten in de jaren 2014 en 2015 hebben betrekking op de inrichting van de voor de uitvoering benodigde systemen bij RVO.nl en op het eenmalige proces van het verstrekken van beschikkingen.

Een voorlopige eerste inschatting is dat de kosten voor de handhaving van het stelsel van verantwoorde groei van de melkveehouderij door de NVWA in 2014 beperkt zullen zijn en binnen het bestaande budget opgevangen kunnen worden. De kosten voor handhaving in 2015 worden ingeschat op € 0,33 miljoen en voor de jaren 2016 en verder op € 0,6 miljoen. Een preciezere opgave van de kosten gemoeid met invoering, uitvoering en handhaving van onderhavig stelsel zal worden gemaakt zodra de lagere regelgeving is ingevuld. Met betrekking tot de belasting van het openbaar ministerie en de rechterlijke macht is de verwachting dat de introductie van het stelsel van verantwoorde mestafzet per saldo niet of nauwelijks effecten zal hebben. Alleen als de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven worden de zaken aan het openbaar ministerie voorgelegd.

Hoofdstuk 6 Juridisch kader

6.1 Europeesrechtelijke aspecten

6.1.1 Inleiding

Eén van de hoofddoelstellingen van de Europese Unie is het tot stand brengen van een interne markt, gericht op een duurzame ontwikkeling van Europa op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu (artikel 3, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)). Binnen de interne markt is het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal gewaarborgd (art. 26, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)).

6.1.2 Aanvullende maatregelen in het kader van de Nitraatrichtlijn

Voor de landbouw en de visserij bepaalt de Europese Unie (EU) een gemeenschappelijk beleid en voert dat uit (art. 38 VWEU). Dat beleid heeft ten doel:

- a. de productiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie als een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name de arbeidskrachten, te verzekeren

- b. aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren (...);
- c. de markten te stabiliseren;
- d. de voorziening veilig te stellen;
- e. redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren. (art 39, eerste lid, VWEU).

In het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid zijn met het oog op deze doelstellingen vanaf het begin van de zestiger jaren van de vorige eeuw voor nagenoeg alle basis- en verwerkte producten van de landbouw gemeenschappelijke ordeningen der markten ingesteld. De gemeenschappelijke marktordening is vandaag de dag geregeld in Verordening 1308/2013/EU³. Bij genoemde Verordening is een gemeenschappelijke marktordening ingesteld voor de producten van onder meer de dierlijke sectoren rundvlees, melk en zuivelproducten.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie impliceert het bestaan van een gemeenschappelijke marktordening dat de lidstaten ten aanzien van onderwerpen die door de gemeenschappelijke marktordening zijn geregeld, geen nationale maatregelen mogen treffen die de strekking hebben daarvan af te wijken of daaraan afbreuk te doen⁴. Nationale maatregelen echter die strekken tot andere doelstellingen dan die van de gemeenschappelijke marktordening kunnen, zelfs indien zij gevolgen hebben voor de goede werking van die ordening, verenigbaar worden geacht met het recht van de Europese Unie⁵. Dat geldt in het bijzonder voor de onderhavige situatie waarbij de genomen maatregelen het gevolg zijn van de plicht uit de Nitraatrichtlijn om water te beschermen tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. Zoals reeds toegelicht in hoofdstuk 1 is Nederland krachtens deze richtlijn gehouden aanvullende maatregelen te treffen. Gesteld kan weliswaar worden dat de voorziene maatregel op enig moment gevolgen kan hebben voor de omvang en kosten van de productie van dierlijke producten binnen de onderscheiden sectoren in Nederland. Dit zal gelden voor additionele productie door bedrijven die niet over voldoende grond beschikken. Dit is echter een prijs die in het licht van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn verdedigbaar wordt geacht. De voorziene maatregel kan niet worden aangemerkt als een productiebeperkende maatregel. Ondernemers zijn vrij om hun bedrijf uit te breiden, mits ze de voorwaarden die aan de uitbreiding worden gesteld in acht nemen. Vorenstaande leidt tot de conclusie dat het wetsvoorstel, gegeven de gemeenschappelijke marktordening, niet de strekking heeft daarvan af te wijken of er inbreuk op te maken. Het staat de goede werking ervan niet in de weg, waarbij geldt dat de materie ook niet uitputtend door de gemeenschappelijke marktordening is geregeld.

6.1.3 Het vrij verkeer van goederen

Met de beginselen van de interne markt en binnen dat kader de gemeenschappelijke marktordening zijn onverenigbaar nationale bepalingen of praktijken die het vrij handelsverkeer kunnen beperken of verhinderen⁶. Artikel 34 en artikel 35 van het VWEU bepalen dat kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking zijn verboden.

³ Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad (PbEU 2013 L 347).

⁴ HvJ, 22 mei 2003, *Freskot*, C-355/00.

⁵ HvJ, 1 april 1982, *Holdijk*, 141/81, jur. 1982, blz. 1299.

⁶ HvJ, 29 november 1978, *Pigs Marketing Board*, 83/78, Jur. blz. 2347.

Dit kan slechts anders zijn, indien met het oog op niet-economische belangen lidstaten eenzijdig maatregelen vaststellen die zonder onderscheid van toepassing zijn op of voor de binnenlandse markt of de uitvoer⁷.

Voor zover nodig wordt het volgende overwogen. Het voorstel beperkt in bepaalde omstandigheden voor een landbouwer de mogelijkheden om additioneel melkvee op een bedrijf te houden. Een zodanige regeling kan derhalve een belemmering opleveren voor het vrije handelsverkeer met andere lidstaten. Invoer kan onder omstandigheden worden bemoeilijkt. Een dergelijke invoerbeperkende maatregel van gelijke werking, of in ieder geval om een maatregel die dat effect kan hebben, is verboden (art 34 VWEU). Van een uitvoer beperkende maatregel is geen sprake, omdat de maatregel objectief op de productie van toepassing is, ongeacht of het product bestemd is voor de nationale markt of de uitvoer⁸.

Niet kan dus worden uitgesloten dat de beoogde maatregel een belemmerend effect heeft op de invoer. Dergelijke maatregelen kunnen evenwel worden toegestaan met een beroep op de rule of reason, die in dit geval wordt gerechtvaardigd door het belang van de maatregel voor het milieu. Met betrekking tot de proportionaliteit kan worden gesteld dat dit wetsvoorstel niet verder gaat dan noodzakelijk om te borgen dat onacceptabele risico's voor het milieu worden voorkomen. De mogelijkheid wordt geboden om de melkproductie uit te breiden zonder dat de fosfaatruimte toeneemt, mits de additionele fosfaatproductie die dit oplevert wordt verwerkt of op verantwoorde wijze (binnen de geldende gebruiksnormen) op eigen grond wordt afgezet.

6.1.4 Vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten

Waar het gaat om personen die naar Nederland komen om de landbouw uit te oefenen, zullen zij, gelijkelijk als de Nederlandse landbouwers, gehouden zijn aan de nationale regels omtrent de bedrijfsvoering. De maatregel is als zodanig dan ook niet discriminatoir. De maatregel belemmert wel de mogelijkheden om in Nederland bedrijfsmatig melkvee te houden. Deze belemmering wordt echter evenals het belemmerend effect op de invoer gerechtvaardigd door het belang van de maatregel voor het milieu. Het wetsvoorstel betreft niet het verrichten van diensten in de zin van het VWEU.

6.1.5 Staatssteun

Voor de kwalificatie van een stimuleringsregeling als staatssteun, moeten vier voorwaarden zijn vervuld. In de eerste plaats moet sprake zijn van een maatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd. In de tweede plaats moet er sprake zijn van een maatregel die het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden. In de derde plaats moet de maatregel de begunstigde ervan een voordeel verschaffen. Ten slotte moet de maatregel de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen. De melkveefosfaatreferentie is niet vrij verhandelbaar, van bekostiging met staatsmiddelen is geen sprake en het verlenen van een melkveefosfaatreferentie aan een landbouwer resulteert dan ook niet in staatssteun. Het belang van het al dan niet verhandelbaar zijn van rechten voor de beoordeling van de vraag of van staatssteun sprake is volgt uit een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie bij hogere voorziening in 2011. Deze zaak draaide om de vraag of het om niet

⁷ zie noot, voor zover het gaat om dierenwelzijn en artikel 36 VWEU.

⁸ HvJ, 27 september 1979, Groenveld, 15/79, Jur. 1979, blz. 3409.

beschikbaar stellen van verhandelbare emissierechten voordeel oplevert dat met staatsmiddelen wordt bekostigd (C-279/08).

6.1.6 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 omgang met dierlijke meststoffen. Het wetsvoorstel wordt dan ook in het kader van voornoemde richtlijn bij de Europese Commissie genotificeerd.

6.2 Het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens

6.2.1 Overwegingen bij het reguleren van melkveehouderij

Artikel 1 van het eerste protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) betreft de bescherming van eigendom. Het artikel luidt: «Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.»

Inbreuk op het recht op het ongestoord genot van het eigendom kan slechts plaatsvinden in twee gevallen. Onteigening kan plaatsvinden in het algemeen belang en onder voorwaarden die bij wet zijn geregeld. Dit betreft het ontnemen van eigendom. Voorts heeft de Staat het recht om het gebruik van eigendom te reguleren. Van het ontnemen van eigendom is in casu geen sprake. Onroerende zaken of delen daarvan worden niet afgenomen. Ook kan niet gesteld worden dat andere vermogensrechten of rechtsvorderingen worden afgenomen of zodanig worden geschonden dat de facto van onteigening in de zin van het Verdrag kan worden gesproken. Een landbouwer kan op het bedrijf immers onverminderd zijn melkvee houden.

Het gaat derhalve om een vorm van regulering van eigendom. Indien sprake is van regulering geldt in beginsel niet dat er een schadevergoeding moet worden betaald. Voor zover die regulering echter disproportioneel is en resulteert in een individuele en buitensporige last, ligt dit anders. Dan zal dienen te worden bezien in hoeverre tot compensatie zal moeten worden overgegaan. Aspecten, die dan van belang zijn, zijn voorzienbaarheid en ondernemersrisico.

Wat betreft de voorzienbaarheid wordt opgemerkt dat het beleid van de overheid om de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen te beperken niet nieuw is. De noodzaak om te voorzien in een waarborg waarmee verontreiniging door fosfaatproductie van bedrijven met melkvee wordt voorkomen nadat de melkquota zijn vervallen kan dan ook geen verrassing zijn voor de betrokken partijen. Gegeven het feit dat het wetsvoorstel rekening houdt met de productie van 2013 zijn de gevolgen voor de meeste landbouwers beperkt. De gevolgen zijn groter voor de

landbouwers die hebben besloten in 2014 te investeren in additionele productiecapaciteit. Deze partijen zien zich in bepaalde omstandigheden geplaagd voor extra inspanningen om de additionele productiecapaciteit te kunnen benutten.

6.2.2 Overwegingen bij de melkveefosfaatreferentie

De melkveefosfaatreferentie is dat deel van het fosfaatoverschot door melkvee dat vrijgesteld is van de verplichting om voor 100% te verwerken. De melkveefosfaatreferentie is niet vrij verhandelbaar en hierop rusten ook geen eigendomsrechten. Dit wordt beklemtoond, omdat in het recente verleden bij het ontnemen van de varkensrechten een uitvoerige discussie heeft gespeeld over de vraag of op dit type rechten zelfstandige eigendomsrechten rusten. De Hoge Raad heeft bepaald dat de ontneming van dit type rechten is aan te merken als regulering van eigendom (NJ 2002, 469). Deze lezing is bevestigd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (37265/10). Rekening moet dan ook worden gehouden met de mogelijkheid dat de verleende melkveefosfaatreferenties op termijn kunnen worden ingetrokken. Dat zou aan de orde zijn wanneer gebruik wordt gemaakt van de procedure die in artikel 77 van de Meststoffenwet is beschreven. Daarbij zal het uitgangspunt zijn dat slechts een schadevergoeding verschuldigd is indien geen sprake is van een eerlijke afweging tussen doel en middel en er individuele en excessieve lasten ontstaan voor de betrokken bedrijven met melkvee.

6.3 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: handvest) beschermt evenals artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM het recht op eigendom. Bij dit artikel spelen dezelfde overwegingen als die eerder in paragraaf 6.2 zijn beschreven.

Hoofdstuk 7 Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Dit onderdeel doet een aanpassing in de begripsomschrijving van het begrip «bedrijfsoverschot». Deze aanpassing leidt niet tot materiële wijzigingen, maar verduidelijkt en vereenvoudigt het gebruik van het nieuw te introduceren begrip «fosfaatruimte». De begripsbepaling van het begrip «fosfaatruimte» is een gedeelte van de begripsomschrijving van het begrip bedrijfsoverschot. Het begrip fosfaatruimte is een kernbegrip voor het nieuwe voorgestelde stelsel voor bedrijven met melkvee, omdat het een rol speelt bij de bepaling van het melkveefosfaatoverschot en tevens van invloed is op de omvang van de melkveefosfaatreferentie. Over het begrip fosfaatruimte wordt nog beklemtoond dat hier niet enkel gaat om de hoeveelheid dierlijke meststoffen die op of in de tot het desbetreffende bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond mag worden gebracht. Ook de hoeveelheid fosfaat die gebracht mag worden op natuurterrein dat bij het bedrijf in gebruik is telt hierbij mee. Dat is ook het geval bij het stelsel van verplichte mestverwerking, maar het begrip wijkt af van wat in het gebruiksnormenstelsel van toepassing is. In het gebruiksnormenstelsel telt de hoeveelheid die gebracht mag worden op natuurterrein niet mee en wordt in de uitvoering en in de communicatie het begrip fosfaatgebruiksruimte gehanteerd. Dat begrip is in de Meststoffenwet niet gedefinieerd en dus niet gelijk aan het begrip fosfaatruimte, zoals dat met het stelsel voor de verantwoorde groei voor melkveebedrijven wordt geïntroduceerd.

De begripsomschrijving van het begrip melkvee is nader toegelicht in paragraaf 3.1.1. Het begrip is van belang, omdat het de begrenzing vormt van het voorgesteld productieverbod voor bedrijven met melkvee. De melkveefosfaatreferentie is een beschikking waartegen bezwaar gemaakt kan worden en beroep kan worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. In tabel 1 van paragraaf 4.3 is inzichtelijk gemaakt dat naar verwachting 4.180 keer bezwaar en 418 keer beroep zal worden aangetekend als gevolg van verleende melkveefosfaatreferenties. Het gaat hier niet om een structurele toename van zaken en de behandeling van eventuele geschillen zal naar verwachting eenvoudig zijn. Er worden dan ook geen financiële consequenties verwacht voor de rechtspraak. Indien de praktijk echter anders uitwijst zal de Minister van Veiligheid en Justitie worden betrokken.

Onderdelen B en C

Deze onderdelen faciliteren een redactionele herschikking zodat de bepalingen voorbedrijven met varkens, pluimvee of melkvee overzichtelijker bij elkaar staan.

Onderdeel D

Dit onderdeel introduceert de kern van het nieuwe stelsel en is uitvoerig toegelicht in hoofdstuk 3. Het stelsel moet worden gezien als aanvulling op het reeds bestaande stelsel van verplichte mestverwerking. Dit betekent dat een bedrijf eerst zal moeten bezien welke verplichtingen het heeft als gevolg van het stelsel van verplichte mestverwerking (artikel 33a van de Meststoffenwet). Daarna dient te worden bekeken in hoeverre additionele verwerking als gevolg van een toename van de productie met melkvee ten opzichte van 2013 noodzakelijk is.

Het verbod raakt bedrijven niet die minder dan 250 kilogram fosfaat met melkvee produceren. Deze uitzondering moet niet worden begrepen als ware de eerste 250 kilo die met melkvee wordt geproduceerd vrijgesteld zou zijn in de situatie dat meer dan 250 kilo fosfaat met melkvee wordt geproduceerd.

Onderdeel E

Dit onderdeel introduceert het artikel dat de basis legt voor de melkveefosfaatreferentie (zie paragraaf 3.1.4). Alle landbouwers die in het kalenderjaar 2013 melkvee hielden ontvangen een melkveefosfaatreferentie. De omvang van de melkveefosfaatreferentie is afhankelijk van het melkveefosfaatoverschot van het bedrijf in 2013. Voor bedrijven die geen melkveefosfaatoverschot hadden in 2013 wordt een melkveefosfaatreferentie afgegeven van 0. Er worden geen negatieve melkveefosfaatreferenties afgegeven. Voor bedrijven die na 2013 zijn gestart of nog gaan starten wordt geen melkveefosfaatreferentie afgegeven. Bij de berekening van het melkveefosfaatoverschot van deze bedrijven wordt dus uitsluitend de productie van dierlijke meststoffen door melkvee op het bedrijf en de fosfaatruimte betrokken.

De melkveefosfaatreferentie wordt verleend aan een landbouwer. Een landbouwer is een natuurlijke persoon of rechtspersoon die of samenwerkingsverband van natuurlijke personen of rechtspersonen dat enige vorm van landbouw uitoefent op een bedrijf. De melkveefosfaatreferentie kan dus ook worden toegekend aan een samenwerkingsverband van natuurlijke personen of rechtspersonen (bijvoorbeeld een maatschap). Bij het overdragen van de melkveefosfaatreferentie zal worden beoordeeld of tussen de overdragende en ontvangende partij eerstegraads bloed- of aanverwantschap bestaat. Dit zal niet aan de orde zijn in de situatie dat de melkveefosfaatreferentie is verleend aan een rechtspersoon. In het geval

dat een maatschap wordt ontbonden en overdracht van de melkveefosfaatreferentie wordt gewenst zal voor die tijd moeten worden geregeld dat er een ontvangende partij is waarmee eerstegraads bloed- of aanverwantschap bestaat.

De melkveefosfaatreferentie geldt ook na overdracht enkel voor het bedrijf waarvoor het oorspronkelijk is afgegeven.

Onderdeel F

Met dit onderdeel wordt de nieuw in te voegen norm in de opsomming van artikel 51 opgenomen, zodat bij overtreding van die norm een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

Onderdeel G

Met dit onderdeel wordt artikel 58a in de Meststoffenwet ingevoegd. Dit artikel bevat een soortgelijke regeling voor de boete met betrekking tot overtreding van het verbod om fosfaat met melkvee te produceren als voor overtreding van de gebruiksnormen en de mestverwerkingsplicht.

Onderdeel H

De afwijkmogelijkheid die bestaat voor de oplegging van boetes voor overtreding van de gebruiksnormen en de mestverwerkingsplicht, wordt ook van toepassing verklaard op de boetes die met onderdeel G worden geïntroduceerd.

Onderdeel I

Evenals de andere bestuurlijke boetes die op grond van de Meststoffenwet kunnen worden opgelegd, wordt ook de nieuw te introduceren boetemogelijkheid begrensd door de boetecategorieën van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel II

Dit artikel bevat een wijziging van de Wet op de economische delicten. De nieuw in de Meststoffenwet op te nemen norm zal ook langs strafrechtelijke weg gehandhaafd kunnen worden.

Artikel III

De beoogde datum van inwerkingtreding van de wijzigingen die met dit wetsvoorstel worden aangebracht, is 1 januari 2015. Deze datum sluit aan bij de vaste verandermomenten voor regelgeving, zoals opgenomen in aanwijzing 174 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2015 is wenselijk, omdat op deze manier het beste kan worden aangesloten bij bestaande administratieve verplichtingen die voor bedrijven gelden als gevolg van de Meststoffenwet en die veelal samenhangen met een kalenderjaar.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijksma