

Vergaderjaar 1995–1996

24 782

## Wijziging van de Meststoffenwet

A

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

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 juni 1995 en het nader rapport d.d. 14 juni 1996, aangeboden aan de Koningin door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 21 juli 1994, no. 94.005827, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende een wijziging van de Meststoffenwet.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 juli 1994, nr. 94.005827, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 juni 1995, nr. W11.94.0460, bied ik U mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Financiën hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

*1. Over de effectiviteit van het voorgestelde systeem van een regulerende heffing op de niet verantwoorde afzet van het mestoverschot bestaat naar het oordeel van de Raad van State onvoldoende zekerheid.*

*In de memorie van toelichting (paragraaf II.9) worden in dit verband onder meer de volgende problemen opgesomd:*

*– De afzet van mest aan buitenlandse afnemers moet aan voorwaarden worden onderworpen, wil zij controleerbaar zijn.*

*– Aan intermediairs en andere handelaren, die mest tegen ontvangstbewijzen afnemen en weer afzetten, dienen eisen te worden gesteld, die hun betrouwbaarheid en continuïteit waarborgen; gedacht wordt aan een erkenningensysteem.*

*– De mogelijkheid van misbruik van het systeem van verfijnde forfaitaire normen is groot.*

*– Bij de toepassing van het systeem van verfijnde forfaitaire normen dient er controle te komen op de juistheid van de opgaven, die door de vanwege het Productschap voor veevoerders erkende veevoederleveranciers worden verstrekt.*

<sup>1</sup> De tekst van het voorstel van Wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

– Het gevaar bestaat dat veehouders ter besparing van kosten hun veevoeder slechts voor een deel van erkende leveranciers betrekken en toch profiteren van het systeem van verfijnde forfaitaire normen.

– De forfaitaire vaststelling van het fosfaatgehalte van mest vertoont een niet geringe onnauwkeurigheidsmarge.

– Die marge wordt wel kleiner bij toepassing van een systeem van verfijnde forfaitaire normen, maar daar staat tegenover dat verfijning van de normen ook weer afbreuk kan doen aan de controleerbaarheid van het systeem.

Deze opsomming gaat niet vergezeld van pasklare oplossingen voor de aangestipte problemen. In het algemeen wordt volstaan met de mededeling dat het probleem nader wordt onderzocht en/of zal worden opgelost bij nadere ministeriële regeling.

De Raad dringt erop aan dat de memorie van toelichting wordt aangevuld met alle thans ter beschikking staande resultaten van het verrichte onderzoek en dat waar mogelijk inzicht wordt verschaft in de opzet en de te verwachten effectiviteit van de ministeriële regelingen, waaraan thans wordt gedacht. Die resultaten en dat inzicht zijn onmisbaar om met vrucht te beoordelen of dit onderdeel van het voorstel tot wet dient te worden verheven.

2. De onzekerheid over de effectiviteit van het wetsvoorstel geldt in nog veel sterkere mate voor de in Hoofdstuk IVA geïntroduceerde mogelijkheid van een facultatieve regulerende heffing op het ontoelaatbare mineralenverlies.

Bij de adviesaanvraag bevindt zich een rapport «Mineralen onder controle?» van de werkgroep Handhaafbaarheid Mineralenaangifte. In dit rapport worden niet alleen de hiervoor onder punt 1 van dit advies genoemde problemen aangestipt, maar wordt voorts gewezen op de volgende twee ook in de ogen van de Raad essentiële problemen bij het systeem van mineralenaangifte:

– Onder vigeur van het huidige systeem doet zich al een grote onnauwkeurigheid voor in de forfaits van het fosfaatgehalte van dierlijke mest. De marge kan oplopen tot 40%. In het stelsel van mineralenaangifte ontstaat daarnaast nog een extra onnauwkeurigheidfactor als gevolg van het feit dat nitraat nu eenmaal vervluchtigt (rapport onder 5.3).

– Het is onmogelijk om binnen een en hetzelfde systeem zowel gebruik te maken van forfaitaire normen als van reële waarden zonder grote afwijkingen tussen de normen en de werkelijke gehalten te accepteren.

In de memorie van toelichting wordt in dit verband melding gemaakt van de activiteiten van een nieuwe werkgroep, die een systeem heeft ontworpen dat voldoende fraudebestendig zou moeten zijn en dat als uitgangspunt heeft gediend bij de formulering van Hoofdstuk IVA van het wetsvoorstel. Lopende de wetgevingsprocedure zal worden bezien of de fraudebestendigheid en effectiviteit van het facultatieve systeem inderdaad zodanig genoegzaam verzekerd zijn, dat kan worden overgegaan tot daadwerkelijke invoering van het facultatieve systeem. Ondanks het ontbreken van een definitief oordeel daarover, biedt het systeem, aldus de memorie van toelichting, zodanige waarborgen dat het in dit stadium verantwoord wordt geacht de wetgevingsprocedure aan te vangen. Gezien de gebruikelijke procedure, zo vervolgt de memorie van toelichting, dienen de essentialia van het facultatieve heffingensysteem reeds thans in het wetsvoorstel te worden neergelegd, wil gelijktijdige invoering van dat systeem met het mestafzetscenario tot de mogelijkheden blijven behoren.

De Raad is van oordeel dat indiening van een voorstel van wet bij de Staten-Generaal, strekkende tot invoering van een systeem van heffingen op aangifte, eerst in overweging dient te worden genomen nadat aannemelijk is geworden dat de juistheid van de aangifte van overheidswege voldoende kan worden gecontroleerd. De bewindspersonen hebben te kennen gegeven daarover nog geen definitief oordeel te hebben. Bij die stand van zaken dient de Raad indiening van Hoofdstuk IVA van het ontwerp te ontraden. Het in de memorie van toelichting (paragraaf III.2) gebruikte argument van wetgevingsvoortgang vermag de Raad niet tot een andere mening te brengen.

1/2. In paragraaf 7 van hoofdstuk II van de memorie van toelichting wordt uitgebreid ingegaan op de sturingskracht van het voorgestelde instrumentarium, bestaande uit de regulerende heffing op de niet-verantwoorde afzet van het mestoverschot (nu genoemd: forfaitaire mineralenheffingen) en de facultatieve regulerende heffing op het ontoelaatbare mineralenverlies (nu genoemd: verfijnde mineralenheffingen), en op het daarnaar verrichte nadere

onderzoek. Op basis van het onderzoek en met inachtneming van een aantal daaruit naar voren gekomen essentiële randvoorwaarden, is vastgesteld dat het instrumentarium voldoende sturingskracht heeft – ook bij aanscherping van de bemestingsnormen – en dat aannemelijk is dat de juistheid van de aangifte van overheidswege voldoende kan worden gecontroleerd. Het onderzoek heeft geleid tot een aantal aanpassingen van het wettelijke systeem, die in het navolgende nog aan de orde zullen komen. Voorts is meer in het algemeen gezocht risico's die samenhangen met de complexiteit van de mestwetgeving in haar totaliteit te verkleinen, door vereenvoudiging en deregulering. Daaraan zijn de hoofdstukken III en IV van de memorie van toelichting gewijd.

*3. Naast bezorgdheid over de effectiviteit van de voorgestelde regeling heeft de Raad twijfels over de rechtmatigheid daarvan. In de memorie van toelichting (paragraaf II.8) wordt de vraag onder ogen gezien of de in het wetsvoorstel geïntroduceerde regulerende heffingen moeten worden aangemerkt als een «criminal charge» in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Die vraag wordt daar ontkennend beantwoord. Daartoe wordt betoogd dat de heffingen uitsluitend dienen om het economisch voordeel, dat door de ongeoorloofde uitbreiding van de mestproductie onderscheidenlijk de niet verantwoorde afzet van het mestoverschot is genoten, weg te nemen om zo de verhoudingen op de markt te herstellen. De heffingen hebben daarmee, aldus de memorie van toelichting, een uitsluitend reparatoir en compensatoir karakter, en zijn – anders dan een strafrechtelijke sanctie of een bestuurlijke boete – niet punitief van aard.*

*De Raad merkt in dit verband het volgende op. Het economische voordeel dat de mestproducent dan wel de mestafnemer heeft genoten door de overtollige mest niet volgens de reguliere weg af te zetten, zal van geval tot geval kunnen verschillen. Niettemin is de heffing gesteld op een forfaitair tarief van f.30,- per kilogram fosfaat. Bij de vaststelling van dat bedrag is uitgegaan van de kosten die gepaard gaan met de afzet van de slechtste mestsoort door gebruikmaking van de duurste oplossingsrichting, te weten de kosten per kilogram fosfaat van rundveedrijfmest aan de mestverwerking (memorie van toelichting, paragraaf II.2.3). Ook het economische voordeel, dat de mestproducent heeft behaald door het aanhouden van de dieren die oorzaak zijn van de overproductie van mest, kan van geval tot geval verschillen. Ook hier wordt echter de heffing berekend naar een forfaitair tarief van f.100,- per kilogram fosfaat. Bij de vaststelling van dat tarief is aangesloten bij het hoogste saldo dat met een dier kan worden behaald, te weten het saldo bij melkvee, waarbij is uitgegaan van het gemiddelde in de melkveehouderij-bedrijven over een langere termijn (memorie van toelichting, paragraaf II.3.3). Nu aldus zonder verdere toelichting de hoogte van de heffingen rechtstreeks is gerelateerd aan het economische voordeel dat daarmee maximaal door de heffingsplichtige kan worden behaald, kan bij bepaalde typen bedrijven het punitieve element van die heffingen in het licht van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens het reparatoire element daarvan zo zeer overheersen dat die heffingen naar de mening van de Raad moeten worden aangemerkt als criminal charges in de zin van artikel 6 EVRM. Daarom adviseert de Raad bij handhaving van het voorstel in zijn huidige vorm in ieder geval de waarborgen van artikel 6 EVRM in het wetsvoorstel in te bouwen. Tevens zullen dan naar de mening van het college in het wetsvoorstel bepalingen moeten worden opgenomen ter voorkoming van cumulatie van heffingen en strafrechtelijke sancties.*

3. De opmerkingen van de Raad van State zijn aanleiding geweest om de paragraaf van de memorie van toelichting die gaat over de verhouding van de heffingen tot artikel 6 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) – zijnde thans paragraaf 10 van hoofdstuk II – verder te verduidelijken en aan te vullen. Zij zijn ook mede bepalend geweest voor de beslissing om naast de mineralenheffingen het strafrecht niet als ultimum remedium in stand te houden: de op de Wet bodembescherming gebaseerde bemestingsnormen voor landbouwgrond vervallen. In paragraaf 11 van hoofdstuk II van de memorie van toelichting wordt daarop nader ingegaan. Hierdoor komt het niet-punitieve karakter van de mineralenheffingen beter tot uitdrukking. Ook is cumulatie van heffingen en

strafrechtelijke sancties hiermee uitgesloten. Het karakter van de heffing als marktconform en niet-punitief instrument wordt verder extra benadrukt door de inmiddels aangebrachte staffeling in het tarief van de fosfaatheffing. Daarbij is het hoogste tarief overigens niet langer gebaseerd op de kosten voor afzet van rundveedrijfmest aan een industriële mestverwerkingsinrichting, maar op de lagere afzetkosten voor meer gangbare mestsoorten die voor mestverwerking worden aangeboden, zoals varkensmest: het tarief is daarmee verlaagd van f 30,- naar f 20,- per kg fosfaat waarmee de verliesnorm wordt overschreden. De tarieven zijn thans neergelegd in de artikelen 13f en 13m van het voorgestelde nieuwe hoofdstuk IV van de Meststoffenwet.

De twijfels van de Raad over de rechtmatigheid van de regeling in het licht van artikel 6 van het EVRM worden niet gedeeld, zoals uit de memorie van toelichting moge blijken. Zij zijn gegrond op het feit dat niet valt uit te sluiten dat de heffing in een aantal gevallen verder zou kunnen gaan dan het wegnemen van het economische voordeel dat ten onrechte is genoten. Dat is echter uitsluitend het gevolg van het feit dat gekozen is voor een generiek en globaal tarief, dat niet is gedifferentieerd naar allerlei mogelijk te onderscheiden bijzondere economische omstandigheden op diverse bedrijfstypen. Dat enkele feit rechtvaardigt – in het licht van de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en de daarbij geformuleerde criteria voor de vaststelling of sprake is van een «criminal charge» – evenwel niet de conclusie dat daarmee onder omstandigheden sprake zou kunnen zijn van een «criminal charge». De gekozen generieke benadering strekt enkel tot eenvoud, eenduidigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. De hoogte van het tarief is bepaald vanuit het uitgangspunt dat het enerzijds voldoende stimulerend moet zijn voor mestafzet en mestverwerking, en anderzijds niet veel hoger mag liggen dan voor bedrijven in het algemeen redelijkerwijze noodzakelijk is, gelet op het doel waarvoor de heffing dient. Daarbij wordt recht gedaan aan het proportionaliteitsbeginsel: de mate van overschrijding van de verliesnorm is bepalend voor de uiteindelijk verschuldigde heffing. Overigens heeft de hoogte van tarieven slechts betrekking op één van de door het EHRM geformuleerde criteria, terwijl het EHRM de vervulling van één criterium op zichzelf niet doorslaggevend lijkt te achten voor het oordeel of sprake is van een «criminal charge». Voor dat oordeel is het samenstel van de door het EHRM relevant geachte factoren bepalend (arrest Bendenoun; EHRM 24 februari 1994, Publ. ECHR, Series A Vol. 284 / NJ 1994, 496).

Waar de Raad overigens spreekt van de rechtmatigheid van de regeling bedoelt hij kennelijk de rechtmatigheid van een in concreet geval verschuldigd geworden heffing: artikel 6 van het EVRM ziet immers op waarborgen bij de concrete toepassing van een sanctie. Wat betreft die waarborgen kan worden opgemerkt dat de procedure rond de oplegging en invordering van de in casu aan de orde zijnde heffingen daarmee in overeenstemming is, gezien de fiscale beroepsgang in drie instanties: bezwaar bij de inspecteur van het Bureau Heffingen, beroep bij de belastingkamer van het gerechtshof en beroep in cassatie bij de Hoge Raad.

Het wetsvoorstel, in de vorm waarin het aan de Raad van State is voorgelegd, bevatte naast de forfaitaire en verfijnde mineralenheffingen ook een regulerende heffing op de overschrijding van het in artikel 14 van de Meststoffenwet en artikel 3 van de Wet verplaatsing mestproductie geregelde uitbreidingsverbod, te weten in titel 3 van het voorgestelde nieuwe hoofdstuk IV. Het tarief was daarbij gesteld op f 100,- per kilogram fosfaat waarmee het mestproductierecht voor varkens en kippen of voor andere diersoorten zou worden overschreden. Deze afzonderlijke heffing is in het wetsvoorstel komen te vervallen. De daaraan ten grondslag liggende redenen worden uiteengezet in paragraaf 11 van hoofdstuk II van de memorie van toelichting. Op dit punt wordt dan ook afgezien van een reactie op de opmerkingen van de Raad.

*4. Ingevolge 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 is Nederland verplicht om uiterlijk op 19 december 1995 actieprogramma's op te stellen ter bereiking van de in artikel 1 van de richtlijn genoemde doelstellingen. In het licht van die*

*verplichting kan naar het oordeel van de Raad bij de toelichting van het wetsvoorstel niet worden volstaan met de mededeling dat hier sprake is van een maatregel die bijdraagt tot het bereiken van het in de richtlijn gestelde doel (memorie van toelichting, paragraaf II.7). De memorie van toelichting zal inzicht moeten verschaffen in de wijze waarop het wetsvoorstel aansluit bij het eerste van de hiervoor bedoelde actieprogramma's. De Raad adviseert de toelichting in die zin aan te vullen.*

4. Aan het advies van de Raad van State is gevolg gegeven in paragraaf 9 van hoofdstuk II van de memorie van toelichting.

*5. In een aantal van de voorgestelde artikelen, waarin is gekozen voor delegatie van regelgeving aan de minister, wordt de eis gesteld van wettelijke goedkeuring achteraf (onder meer de artikelen 13c, derde en vierde lid, en 13v, tweede, derde en vierde lid). Uit de formulering van de eis van wettelijke goedkeuring achteraf volgt dat de desbetreffende artikelen bij intrekking of niet-aanneming van het wetsvoorstel van rechtswege weer van kracht zijn, zoals zij luiden voor de wijziging bij ministeriële regeling. De Raad meent dat uit een oogpunt van rechtszekerheid de voorkeur moet worden gegeven aan een bepaling, die voorschrijft dat de ministeriële regeling alsdan onverwijld moet worden ingetrokken. Het college wijst in verband met een en ander op aanwijzing 41 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en op artikel IV van de Wet van 23 december 1994 tot wijziging van de Wet belastingen op milieu-grondslag in verband met het aanbrengen van een permanente verfijning alsmede twee tijdelijke heffingen (Stb. 1994, 925) waarin een formulering als de Raad voor ogen staat, is gebezigd.*

*Het college adviseert voorts in de memorie van toelichting te vermelden dat de in deze artikelen genoemde termijn van acht weken een fatale termijn is.*

5. De artikelen die voorzagen in de mogelijkheid om onder meer tarieven en bijlagen van de wet te wijzigen bij ministeriële regeling onder de voorwaarde van wettelijke bekrachtiging achteraf, zijn thans samengebracht in één artikel, te weten artikel 13aj van het voorgestelde nieuwe hoofdstuk IV van de Meststoffenwet. In het vierde lid van dat artikel is bepaald dat bij het uitblijven van wettelijke bekrachtiging de wijzigingen onverwijld bij ministeriële regeling ongedaan moeten worden gemaakt. Aangesloten is bij de door de Raad gesuggereerde formulering van artikel IV van de Wet van 23 december 1994 tot wijziging van de Wet belastingen op milieu-grondslag in verband met het aanbrengen van een permanente verfijning alsmede twee tijdelijke heffingen (Stb. 1994, 925). Dit met dien verstande dat in artikel IV sprake is van het ongedaan maken van een bij ministeriële regeling getroffen maatregel, en in artikel 13aj, vierde lid, van het ongedaan maken van een bij ministeriële regeling aangebrachte wijziging in een wet in formele zin. Voor wijziging van de wet zelf is gekozen met het oog op de kenbaarheid van het geldende wettelijke regime. Een overeenkomstige benadering wordt gevolgd in artikel 11, derde en vierde lid, van de Wet op de Inkomstenbelasting 1964. Een en ander is in overeenstemming met de in de toelichting bij aanwijzing 34 van de Aanwijzingen voor de regelgeving genoemde uitzonderingen op het beginsel dat een hogere regeling niet wordt gewijzigd bij lagere regeling.

*6. In de toelichting op de artikelen 13r, 13s en 13v, eerste lid, wordt opgemerkt dat de in deze artikelen – naast artikel 13q – opgenomen regels met betrekking tot de heffing en invordering en de betaling van gelijke strekking zijn als de regels welke gelden voor de bestemmingsheffing van het geldende artikel 13 van de Meststoffenwet en als de regels welke zijn gesteld in het kader van de waterverontreinigingsheffing en de andere milieuheffingen. Voor een inhoudelijke toelichting – ook wat betreft de wijze van heffen en invorderen van de huidige bestemmingsheffing van artikel 13 – moet worden teruggedaan naar de nota van toelichting op het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren (Stb. 1970, 536; bladzijden 1215 (rechterkolom) en 1216). Gelet hierop en op de andere opzet van de regeling van de heffing en invordering van milieuheffingen in de Wet belastingen op milieugrondslag verdient het aanbeveling dat de in de genoemde artikelen van het wetsvoorstel vervatte regeling van de wijze van heffen en invorderen van een geheel zelfstandige toelichting wordt voorzien. Daarbij zal ook moeten worden uiteengezet waarom anders dan in het geldende artikel 13, zevende lid, bij de*

*van-overeenkomstige-toepassing-verklaring van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) artikel 71 van die wet niet meer wordt uitgezonderd. De Raad verwijst daarbij ook naar artikel 20, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren.*

*De Raad wijst erop dat de AWR bij Wet van 14 juli 1994 (Stb.499) gewijzigd is, hetgeen met zich brengt dat artikel 13r, tweede lid, aan deze wijziging moet worden aangepast.*

6. In hoofdstuk V van de memorie van toelichting is een zelfstandige toelichting opgenomen bij de artikelen die een regeling vervatten van de wijze van heffen en invordering, zijnde thans de artikelen 13aa en 13ab van het voorgestelde nieuwe hoofdstuk IV van de Meststoffenwet. Ook is toegelicht waarom bepaalde artikelen van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) – anders dan in het huidige artikel 13 van de Meststoffenwet – niet meer worden uitgezonderd. De wijziging van de AWR bij Wet van 14 juli 1994 (Stb. 499) is in het wetsvoorstel verwerkt.

*7. Het voorstel van wet treft regelingen ten aanzien van de navolgende heffingen:*

- regulerende heffing op niet verantwoorde mestafzet;*
- regulerende heffing op de overschrijding van het mestproduktierecht;*
- bestemmingsheffing;*
- heffing op ontoelaatbaar mineralenverlies.*

*Deze heffingen worden over een tijdvak geheven, zoals in de desbetreffende artikelen moet worden gelezen. De grootte van de heffing kan immers eerst worden vastgesteld aan het einde van het tijdvak, aangezien deze afhankelijk is van gebeurtenissen tijdens het tijdvak, zoals afzet en verwerking. Naar het oordeel van de Raad dient dit karakter van de heffing in de desbetreffende bepalingen uitdrukkelijk te worden vastgelegd.*

7. Bij de verschillende heffingen wordt thans telkens expliciet tot uitdrukking gebracht dat zij worden geheven over een kalenderjaar en dat de in dat tijdvak verschuldigd geworden heffingen eerst na afloop van dat tijdvak op aangifte worden voldaan (artikelen 13a, 13g, 13i, 13n, 13p, 13t, 13v en 13w van het voorgestelde nieuwe hoofdstuk IV van de Meststoffenwet).

*8. Het voorgestelde artikel 13aq van de Meststoffenwet voorziet in een bijzondere sanctie, indien een mestproducent aangifte van de heffing op het ontoelaatbare mineralenverlies doet, maar niet of niet volledig aan zijn verplichtingen voldoet. Deze sanctie behoeft nadere toelichting. Op het niet voldoen aan de verplichtingen uit hoofde van eerstgenoemde heffing staan reeds de sancties als omschreven in de artikelen 20 en 21 AWR versterkt met strafbepalingen van de artikelen 68 tot en met 70 AWR. Deze bepalingen zijn immers van overeenkomstige toepassing verklaard.*

*Gemotiveerd moet worden op welke gronden laatstgenoemde sancties ontoereikend zijn en de invoering van een bijzondere sanctie rechtvaardigen.*

8. Zoals de Raad terecht opmerkt, voorzien de artikelen 20 en 21 van de AWR, versterkt met de strafbepalingen van de artikelen 68, 69 en 70 van die wet, in een adequaat sanctiestelsel. De artikelen 20 en 21 vertonen ook een zekere overlap met het artikel 13aq waaraan de Raad refereert. De algemene formulering van het tweede lid van dat artikel en het daarin tot uitdrukking komende automatisme zou ook kunnen leiden tot de onder omstandigheden disproportionele sanctie van uitsluiting van deelname aan het stelsel van verfijnde mineralenheffingen voor twee jaar. De bepaling is in het wetsvoorstel dan ook komen te vervallen. Wel blijft het mogelijk dat bij ministeriële regeling als voorwaarde voor deelname aan het stelsel van de verfijnde mineralenheffingen wordt gesteld, dat de betreffende heffingplichtige in een eerder jaar zijn verplichtingen uit de belastingwet is nagekomen. Artikel 13al, onderdeel e, van het nieuwe hoofdstuk IV van de Meststoffenwet biedt daartoe de nodige ruimte. Een eventuele regeling zal de nodige waarborgen bevatten in het licht van het proportionaliteitsbeginsel.

*9. De in artikel 13am van het wetsvoorstel opgenomen voorziening ter versterking van de controleerbaarheid geeft een «blanco» instemming van de mestproducent met het gebruik van alle ten aanzien van zijn bedrijf bij derden*

*geregistreerde gegevens welke in de ruimste zin des woords van belang kunnen zijn voor de controle. Een overeenkomstige voorziening is ten aanzien van de belastingheffing niet in de AWR opgenomen. Invoering van nieuwe elementen in het handavingsinstrumentarium voor belastingen leidt tot het vinden van een nieuw evenwichtspunt tussen de belangen van de contribuabele en van de overheid, hetgeen alleen kan plaatsvinden op basis van een kenbare afweging. De invoering van deze voorziening naast de van toepassing verklaring van onder meer de afdeling 2 AWR (verplichtingen ten dienste van de belastingheffing) verlangt naar het oordeel van de Raad derhalve een dragende motivering om welke reden het instrumentarium van de AWR in dezen ontoereikend is. In het bijzonder dient daarbij te worden aangegeven welke gegevens zonder deze instemming niet bij de controle gebruikt kunnen worden, alsmede om welke reden de instemming alleen wordt gevorderd ingeval een melding wordt gedaan.*

9. De in het oorspronkelijke artikel 13am opgenomen voorziening, waar de Raad van State op doelt, is in het wetsvoorstel komen te vervallen. Als het gaat om zich bij derden bevindende gegevensdragers van de heffingplichtige bevatten de artikel 48 en 53 van de AWR reeds een voorziening. Voor het overige moet telkens nauwkeurig worden bepaald welke gegevens door welke personen ten behoeve van de controle moeten worden verstrekt. Het gaat bijvoorbeeld om verstrekking van voeroverzichten door erkende leveranciers, en van gegevens over weging, bemonstering en analyse van mest door daarmee belaste personen. Gelet op de noodzakelijke verbijzondering, zullen deze regels worden gesteld bij ministeriële regeling, krachtens de artikelen 13ak en 13al van het voorgestelde nieuwe hoofdstuk IV van de Meststoffenwet.

*10. De Meststoffenwet kent eigen administratievoorschriften. Op grond daarvan is artikel 53a (oud) AWR niet van overeenkomstige toepassing verklaard. In de toelichting op artikel 13t van de Meststoffenwet is gesteld dat overtreding van de boekhoudverplichting zowel een strafbaar feit oplevert op grond van artikel 68 AWR als op grond van de Wet op de economische delicten. Naar het oordeel van de Raad behoeft deze stelling nadere toelichting.*

10. Artikel 13aa, zevende lid, van het nieuwe hoofdstuk IV sluit thans samenloop uit tussen de artikelen 68 en volgende van de AWR en het regime van de Wet op de economische delicten. In hoofdstuk V van de memorie van toelichting wordt het artikellid toegelicht.

*11. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

11. De door de Raad gemaakte redactionele opmerkingen zijn alle verwerkt.

In het navolgende wordt ingegaan op een aantal nog niet behandelde wijzigingen van het wetsvoorstel. Deze strekken tot de noodzakelijk actualisering in verband met de inmiddels uitgebrachte Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid (verder: Integrale Notitie; kamerstukken II 1995/96, 24 445, nr. 1, blz. 19), en tot vergroting van de sturingskracht van het instrumentarium in lijn met de punten 1 en 2 van het advies van de Raad van State.

12. De «regulerende heffing op de niet-verantwoorde mestafzet» wordt thans in het wetsvoorstel «forfaitaire mineralenheffingen» genoemd. Het in titel 1 van het nieuwe hoofdstuk IV van de Meststoffenwet geregelde heffingensysteem is in essentie ongewijzigd gebleven. Bij de forfaitaire mineralenheffingen zijn – zoals ook in het oorspronkelijke artikel 13e tot uitdrukking kwam – enerzijds de som van de productie van dierlijke meststoffen en de aanvoer van dierlijke en overige organische meststoffen, en anderzijds de afvoer van dierlijke meststoffen en de voor bemesting beschikbare oppervlakte landbouwgrond bij het bedrijf bepalend voor de vraag of de bemestingsnormen zijn overschreden en heffing is verschuldigd (artikelen 13a, 13d en 13e).

De bemestingsnormen waren niet eerder in het wetsvoorstel opgenomen, aangezien in de Notitie Mest- en Ammoniakbeleid Derde Fase (kamerstukken II

1992/93, 19 882, nr. 34, blz. 26) daarvoor slechts een indicatief traject was geformuleerd. In het wetsvoorstel werd daarom verwezen naar de krachtens de Wet bodembescherming gestelde normen, welke in lijn met punt 3 van het advies van de Raad overigens komen te vervallen. Inmiddels is met de Integrale Notitie wèl duidelijkheid verschaft over de bemestingsnormen, zodat deze – in overeenstemming met artikel 104 van de Grondwet – in het wetsvoorstel zelf konden worden opgenomen (artikel 13e). De aanscherping van de normen is zodanig gefaseerd, dat wordt aangesloten bij het innovatieve vermogen van de sector en dat – met het in de Integrale Notitie voorziene flankerende stimulerings- en herstructureringsbeleid – het evenwicht op de landelijke mestmarkt kan worden behouden. Beide aspecten zijn van belang voor de sturingskracht van de wettelijke regeling.

De normen van de Integrale Notitie zijn geformuleerd als «verliesnormen», wat aansluit bij de systematiek van de mineralenbalans zoals deze bij de verfijnde mineralenheffingen wordt gehanteerd. Om redenen van inzichtelijkheid en logica is thans ook de grondslag van de forfaitaire mineralenheffingen vervat in deze systematiek. Daardoor kunnen de bemestingsnormen in beide «sporen» op gelijke wijze in de wettekst tot uitdrukking worden gebracht. Het betreft hier een technische aanpassing, waarop in paragraaf 3 van hoofdstuk II van de memorie van toelichting nader wordt ingegaan in onderdeel c, onder het kopje «Bijzonderheden systematiek».

Een meer inhoudelijke wijziging is dat niet alleen wordt geheven over kilogrammen fosfaat maar ook over kilogrammen stikstof (artikel 13a) – om welke reden sprake is van de meervoudsvorm «heffingen»- en dat de aanvoer van kunstmest wordt betrokken in de heffingsgrondslag (artikel 13b). Deze wijzigingen zijn logisch in het licht van de definitieve en centrale plaats die de verfijnde mineralenheffingen toekomt in het totale wettelijke systeem – zoals ook tot uitdrukking komt in de Integrale Notitie – nu het onderzoek naar de sturingskracht heeft geleid tot positieve bevindingen. Met het systeem van verfijnde mineralenheffingen, waarin ook sprake is van stikstofregulering en waarin kunstmest een aanvoerpost is, wordt zoveel mogelijk symmetrie betracht: de forfaitaire en de verfijnde mineralenheffingen zijn immers alternatieven voor elkaar. Op de verhouding tussen beide heffingen wordt ingegaan in paragraaf 3 van hoofdstuk II van de memorie van toelichting. Daarin wordt duidelijk gemaakt dat het wettelijke systeem zo wordt ingevuld dat het voor het grootste deel van de intensieve veehouderijbedrijven (ca. 75%) aantrekkelijker is om deel te nemen aan het systeem van verfijnde mineralenheffingen dan aan het systeem van forfaitaire mineralenheffingen. Dit mede met het oog op de effectiviteit van de wettelijke regeling wat betreft de milieudoelstellingen. Dit aspect van sturingskracht komt ook in paragraaf 7.2 van hoofdstuk II van de memorie van toelichting aan de orde. Overigens moet worden bedacht dat fosfaatkunstmest een in omvang geringe post is in vergelijking met dierlijke en overige organische mest, en dat de stikstofheffing in de komende jaren vooral is bedoeld om excessief stikstofkunstmestgebruik tegen te gaan. Voor de stikstofheffing gelden in verband daarmee relatief ruime verliesnormen en een laag tarief. De reikwijdte van de wijzigingen is dan ook beperkt; de gevolgen voor de bedrijven zijn niet substantieel.

Voorts zijn drie wijzigingen van de heffingsgrondslag opgenomen, die direct tot doel hebben de effectiviteit en sturingskracht van de regeling te vergroten. Ten eerste is het voorraadsaldo in beginsel niet meer in de heffingsgrondslag betrokken (artikel 13a). Daarmee wordt de nauwkeurigheid van het instrumentarium vergroot. Ten tweede wordt de sturingskracht vergroot, omdat niet langer voorzien hoeft te worden in een heffingvrije drempel ter grootte van de onnauwkeurigheidsmarge, welke drempel was neergelegd in artikel 13g van het wetsvoorstel. Beide aspecten worden toegelicht in paragraaf 7.2 van hoofdstuk II van de memorie van toelichting. Ten derde is een belangrijke vereenvoudiging doorgevoerd door de hoogte van de forfaits voor dierlijke mest niet te differentiëren al naar gelang voermaatregelen zijn getroffen, zoals voorzien was in de bijlagen A en B (thans bijlagen A en C) bij het wetsvoorstel. Een dergelijke differentiatie heeft in het wettelijke systeem geen toegevoegde waarde, nu voermaatregelen reeds worden gehonoreerd bij deelname aan het systeem van verfijnde mineralenheffingen.



13. De in het wetsvoorstel geregelde verfijnde mineralenheffingen werden in het wetsvoorstel, in de vorm waarin het aan de Raad van State werd voorgelegd, «heffing op het ontoelaatbare mineralenverlies» genoemd. Het systeem is in essentie ongewijzigd gebleven. De centrale plaats van de heffingen in het totale wettelijke systeem wordt tot uitdrukking gebracht door de heffingen niet langer in een afzonderlijk hoofdstuk IVA van de Meststoffenwet te regelen, maar in titel 2 van het nieuwe hoofdstuk IV.

In het oorspronkelijke artikel 13ad was een voorziening voor het verlies-normentraject voor fosfaat en stikstof opgenomen, waarvan het voorlopige karakter al werd aangegeven in paragraaf 4.2.3 van hoofdstuk III van de memorie van toelichting, in de vorm waarin deze aan de Raad van State werd voorgelegd. Inmiddels konden, zoals bij de forfaitaire mineralenheffingen, de definitieve verliesnormen worden opgenomen (artikel 13l).

Ook bij de verfijnde mineralenheffingen is ter vergroting van de sturingskracht het voorraadsaldo niet meer in de heffingsgrondslag betrokken (artikel 13j). Voor het overige is de grondslag – welke in het wetsvoorstel in zijn oorspronkelijke vorm tot uitdrukking kwam in artikel 13ac – ongewijzigd gebleven, behoudens het feit dat in bijlage D bij het wetsvoorstel – anders dan in de oorspronkelijke bijlage C – thans ook overige organische meststoffen en kunstmeststoffen als aanvoerpost zijn benoemd, en dat ook andere akkerbouwgewassen dan ruwvoergewassen als afvoerpost zijn benoemd. Bij het onderzoek naar de sturingskracht is namelijk gebleken dat hiermee enerzijds niet wezenlijk afbreuk wordt gedaan aan de handhaafbaarheid en controleerbaarheid, terwijl anderzijds meer recht kan worden gedaan aan de werkelijkheid van het agrarische bedrijf. Dat laatste is temeer van belang nu in verband met de centrale plaats van de verfijnde mineralenheffingen de doelgroep van bedrijven is verbreed. In samenhang met deze wijzigingen is het oorspronkelijke artikel 13ai vervallen, waarin als voorwaarde voor deelname aan het systeem van verfijnde mineralenheffingen werd gesteld dat op het bedrijf geen overige organische meststoffen en kunstmeststoffen worden aangevoerd.

Het in het oorspronkelijke artikel 13ae, tweede lid, opgenomen tarief van de stikstofheffing is op basis van de nieuwste inzichten over de sturingskracht verhoogd, namelijk van f 0,50 naar f 1,50 per kilogram stikstof waarmee de verliesnorm wordt overschreden (artikel 13m, eerste lid).

14. De voor intermediaire ondernemingen geldende bepalingen zijn vervat in een afzonderlijke titel, te weten titel 3 van het voorgestelde nieuwe hoofdstuk IV van de Meststoffenwet. In het wetsvoorstel in zijn oorspronkelijke vorm werden deze ondernemingen begrepen onder de categorie «mestafnemers», die evenals de categorie «mestproducenten» in beginsel heffingsplichtig waren op basis van het systeem van de «regulerende heffing op de niet-verantwoorde mestafzet». Onder «mestafnemers» waren ook de landbouwbedrijven begrepen die geen noemenswaardige eigen mestproductie kennen, zoals akker- en tuinbouwbedrijven. Verwezen zij onder meer naar de in het oorspronkelijke artikel 13 opgenomen begripsbepaling van «mestafnemer» en naar het oorspronkelijke artikel 13d. Daardoor kwam evenwel minder goed tot uitdrukking dat het wettelijke systeem voor landbouwbedrijven en dat voor intermediaire ondernemingen op een aantal belangrijke punten uiteenlopen, wat moge blijken uit de uiteenzetting in paragraaf 5 van hoofdstuk II van de memorie van toelichting. Door de bepalingen voor intermediaire ondernemingen in een aparte titel op te nemen wordt beter recht gedaan aan de eigen positie van deze ondernemingen in de wettelijke regeling en wordt de doorzichtigheid van de wet vergroot.

15. Bij de bestemmingsheffing, geregeld in titel 4 van het voorgestelde nieuwe hoofdstuk IV van de Meststoffenwet, werd in de memorie van toelichting zoals deze aan de Raad is voorgelegd reeds aangegeven dat deze vooral tot doel heeft om de nodige gelden te genereren voor de financiering van het mestbeleid. Regulering en stimulering van oplossingsrichtingen, wat mede wordt beoogd met de huidige overschotheffing van artikel 13 van de Meststoffenwet, behoort niet tot de eigenlijke functies van de bestemmingsheffing: daarvoor worden de regulerende heffingen geïntroduceerd. In het

streven naar vereenvoudiging ter vermindering van risico's voor de sturingskracht die samenhangen met de complexiteit van het wettelijke systeem in zijn totaliteit, is deze filosofie thans consequent doorgevoerd. Dit in samenhang met de heroriëntatie op de uitvoeringsorganisatie van het mestbeleid en gewijzigde inzichten over de wijze van financiering van dat beleid. In paragraaf 6 van hoofdstuk II van de memorie van toelichting wordt uitgebreid op een en ander ingegaan. De hoogte van de bestemmingsheffing is thans niet langer afhankelijk van de omvang van de mestproductie, de oppervlakte landbouwgrond, eventuele getroffen voermaatregelen, en specifieke andere maatregelen die bijdragen aan de oplossing van de mestproblematiek: per bedrijf wordt een vast bedrag in rekening gebracht. Er geldt uitsluitend nog een gereduceerd tarief bij overlegging van een beoordelingsverklaring van een accountant bij de aangifte. Stimulering van de overlegging van accountantsverklaringen – uiteindelijk uitmondend in een generieke verplichting – strekt tot vergroting van de handhaafbaarheid en controleerbaarheid van de wettelijke regeling. Het gereduceerde tarief wordt in de wettekst zelf tot uitdrukking gebracht (artikel 13v, tweede lid). De delegatiebepaling van het oorspronkelijke artikel 13v, derde lid, kan daarmee vervallen omdat voor het overige geen behoefte aan differentiatie in de tarifiering van enige heffing bestaat. De bestemming van de geïnde heffing is thans beperkt tot de financiering van de uitvoering van de Meststoffenwet. De oorspronkelijke titel 7 van het nieuwe hoofdstuk IV, waarin de bestemmingen waren geregeld, is opgegaan in titel 4.

16. In het wetsvoorstel is voorzien in een voorwaardelijke vrijstelling van diverse heffingen voor landbouwbedrijven met een gemiddelde veebezetting van minder dan 2 grootvee-eenheden per hectare (titel 5 van het nieuwe hoofdstuk IV). Deze vrijstelling wordt in de Integrale Notitie gemotiveerd vanuit de filosofie dat het beleid in de komende jaren vooral moet worden gericht op de groep bedrijven met de grootste milieurisico's: in het algemeen gesproken de meer intensieve veehouderijbedrijven. Voor de andere landbouwbedrijven volstaat voorshands een aanvoernorm voor dierlijke en overige organische meststoffen. Ook de administratieve verplichtingen voor de vrijgestelde bedrijven kunnen worden beperkt. De vrijstelling biedt beheersmatige voordelen uit het oogpunt van uitvoering en handhaving, en draagt zodoende bij aan het streven om te komen tot een grotere effectiviteit van de wettelijke regeling. In het jaar 2000 – als inmiddels de nodige praktijkervaring met de wettelijke regeling is opgedaan – zullen zo mogelijk de overige veehouderijbedrijven aangifteplichtig worden, en in het jaar 2002 zoveel als mogelijk alle overige agrarische bedrijven. Hierom werd gevraagd in de door de kamer aanvaarde motie van de kamerleden Huys, Blauw en Ter Veer (kamerstukken II 1995/96, 24 445, nr. 26). De toelichting bij de vrijstelling is opgenomen in paragraaf 4 van hoofdstuk II van de memorie van toelichting.

17. Titel 7 van het voorgestelde nieuwe hoofdstuk IV van de Meststoffenwet regelt thans de mogelijkheid van verrekening van mineralenverliezen over verschillende jaren. De verrekening dient onder meer om de negatieve gevolgen van weersinvloeden voor de mineralenbalans op te vangen. Zij sluit aan bij de door de kamer aanvaarde motie-Van der Vlies (kamerstukken II 1995/96, 24 445, nr. 22). De maatregel zal naar verwachting bijdragen aan het draagvlak voor de wettelijke regeling bij de doelgroep en derhalve aan haar effectiviteit. De verrekening wordt nader toegelicht in paragraaf 2, onderdeel f, van hoofdstuk II van de memorie van toelichting.

18. De in het voorgaande behandelde wijzigingen hebben geleid tot een andere opbouw van het voorgestelde nieuwe hoofdstuk IV van de Meststoffenwet. Door het overbrengen van de regeling van de verfijnde mineralenheffingen naar hoofdstuk IV kon het nieuwe hoofdstuk IVA vervallen. Nu op basis van het onderzoek naar de sturingskracht definitief voor de inzet van het instrument van regulerende mineralenheffingen is gekozen, is voorts gezocht dit instrument zoveel mogelijk te integreren met andere onderdelen van de Meststoffenwet. Zo zijn de voor de heffingen noodzakelijke begripsbepalingen geïntegreerd met de begripsbepalingen van artikel 1 van de Meststoffenwet – welk artikel opnieuw wordt vastgesteld – en zo wordt in artikel 14 van de Meststoffenwet verwezen naar de nieuwe bijlage A bij de wet (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel). Ook de onderdelen C en D van artikel I van het wetsvoorstel hangen samen met deze integratie. Met het oog

op de inzichtelijkheid en ter voorkoming van onderlinge verwijzingen worden bepalingen die gemeenschappelijk zijn aan de verschillende heffingen zoveel mogelijk samengebracht in de titels 6 en 8 van het nieuwe hoofdstuk IV van de Meststoffenwet.

19. Tot slot zij nog op de volgende wijzigingen van het wetsvoorstel gewezen. Ten behoeve van de aanpak van ongewenste constructies ter ontduiking van de wet zijn twee bepalingen opgenomen, namelijk een nieuw tweede lid van artikel 1 van de Meststoffenwet, op grond waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld waaraan landbouwgrond moet voldoen om te worden aangemerkt als «tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond», en een nieuw artikel 1a, houdende een «fraus-legisbepaling».

Deze wijzigingen dienen het belang van de effectiviteit van de wettelijke regeling. In hetzelfde kader moet het vervallen van de in artikel 14a van de Meststoffenwet neergelegde korting van de mestproductierechten voor varkens en kippen worden gezien (artikel I, onderdeel G, van het wetsvoorstel), waardoor het stelsel van het uitbreidingsverbod aanmerkelijk wordt vereenvoudigd. In paragraaf 1 van hoofdstuk III van de memorie van toelichting wordt deze wijziging uitgebreid toegelicht. De in artikel II voorziene wijziging van de Wet verplaatsing mestproductie berust enerzijds op een technische noodzaak maar dient anderzijds ook te worden gezien in het licht van het streven naar vereenvoudiging en deregulering. De toelichting bij deze wijziging wordt gegeven in paragraaf 2 van hoofdstuk III van de memorie van toelichting.

20. De wijzigingen in de memorie van toelichting vloeien direct voort uit de besproken wijzigingen van het wetsvoorstel, de nadere toelichting waarom de Raad van State in een aantal gevallen heeft gevraagd en de noodzakelijke aanpassing aan de actualiteit, in het bijzonder de Integrale Notitie en het daarover gevoerde overleg met de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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

*De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten*

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, Natuurbeheer en Visserij,  
J. J. van Aartsen

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 6 juni 1995, no. W11.94.0460, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- Bij de regeling van de regelgevende bevoegdheid van de minister aanwijzing 30 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht nemen.
- In de paragrafen II.4 tot en met II.5 van de memorie van toelichting naar de daarin besproken artikelen van het wetsvoorstel verwijzen.
- Aanwijzing 219 Ar volledig in acht nemen (bijvoorbeeld op bladzijde 8 van de toelichting met betrekking tot het daarbedoelde onderzoeksrapport).