

Vergaderjaar 1991-1992

21 114

Regelen inzake het verplaatsen van de productie van dierlijke meststoffen (Wet verplaatsing mestproduktie)

C

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 26 juli 1991

Bij Kabinetsmissive van 22 mei 1991, nr. 89.006799, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een nota van wijziging op het voorstel van wet, houdende regelen inzake het verplaatsen van de productie van dierlijke meststoffen (Wet verplaatsing mestproduktie), met toelichting.

Algemeen

1. Blijkens de brief van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 27 juni 1990 (Kamerstukken II 1989/90, 21 502, nr. 3) is de aan de nota van wijziging ten grondslag liggende Notitie mestbeleid tweede fase eerder in concept om advies toegezonden aan het Landbouwschap, de Stichting Natuur en Milieu en aan de Productieschappen voor Zuivel, Vee en Vlees, Pluimvee en Eieren en Veevoeder.

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 13 november 1991

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 22 mei 1991, nr. 89 006799, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake bovenvermelde nota van wijziging rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 26 juli 1991, no. W11.91 0244 bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft in overweging de nota van wijziging aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden. In het onderstaande wordt op de opmerkingen van de Raad ingegaan.

1. De Raad wijst erop dat aan de onderhavige nota van wijziging de Notitie mestbeleid tweede fase (Kamerstukken II 1989/1990, 21 502, nr. 3) ten grondslag ligt en dat het in dat verband wenselijk is om in de toelichting op de nota van wijziging aan te geven dat omtrent de totstandkoming van deze notitie diverse instanties zijn gehoord en dat daarin op de uitgebrachte commentaren en adviezen is ingegaan. De toelichting is op dit punt thans aangevuld.

Hoewel in het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting naar deze notitie wordt verwezen, verdient het naar de mening van de Raad van State aanbeveling dat daarbij tevens wordt vermeld dat deze instanties bij de totstandkoming van de notitie zijn gehoord en dat daarin op de uitgebrachte adviezen en commentaren is ingegaan.

2. Het is het college opgevallen dat in de nota van wijziging alle nadere regelgeving wordt gedelegeerd aan de minister (artikelen 1, derde lid, 6, onderdeel b (nieuw), 11a, zesde lid, en 11c (respectievelijk onderdelen A (onder 8), F en J)). Omdat nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur in het algemeen de voorkeur verdient, ware in de toelichting uiteen te zetten waarom niet is voorzien in nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur dan wel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

3. In de vijfde voorgestelde wijziging van artikel 1 van het wetsvoorstel (onderdeel A) wordt door invoeging van het woord «mede» de mogelijkheid geopend om ter bepaling van het begrip «bedrijf» – dat weer wordt gebruikt in de definitie van «verplaatsing» – rekening te houden met andere dan feitelijke omstandigheden. Het komt de Raad voor dat de aldus gewijzigde definitie door haar onbepaaldheid bij de strafrechtelijke handhaving (artikel 16, onderdeel M)

2. Overeenkomstig het advies van de Raad is in de toelichting nader aangegeven waarom in de onderhavige gevallen is voorzien in delegatie bij ministeriële regeling en niet in delegatie bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. In de toelichting is in dat verband onder meer aangegeven dat de inhoud en essentialia van het systeem van verplaatsing van mestproductie reeds vrijwel volledig in de wet zelf vastliggen. De ministeriële regelingen betreffen dan ook in hoofdzaak betrekkelijk gedetailleerde uitwerkingssituaties. Voorts moet de mogelijkheid bestaan om op deze punten flexibel op de uitvoeringspraktijk in te spelen.

In de toelichting is er voorts op gewezen dat de onderhavige nieuwe verplaatsingsregeling zonder de gekozen toepassing van artikel 23 van de Meststoffenwet, in een algemene maatregel van bestuur op grond van het geldende artikel 15 van de Meststoffenwet zou zijn vastgelegd. De noodzakelijke uitwerkingen zouden ook in dat geval bij ministeriële regeling hebben plaatsgevonden.

Nadere beoordeling heeft er thans wel toe geleid dat de uitwerkingsregeling van artikel 6, eerste en tweede lid, gelet op de mogelijke reikwijdte van dat artikel, in een algemene maatregel van bestuur zal worden vastgelegd. Ook in het ongewijzigde artikel 14 van het wetsvoorstel is voorzien in delegatie bij algemene maatregel van bestuur.

3. Gevolggevend aan het advies van de Raad is in de definitie van «bedrijf» het woord «mede» geschrapt en is dus de oorspronkelijke definitie van het wetsvoorstel gehandhaafd. Ook is in artikel 11a, eerste lid, «benutting van het desbetreffende niet-gebonden mestproductierecht vervangen door «productie van dierlijke meststoffen met benutting van het desbetreffende niet-gebonden mestproductierecht», en is in artikel 11a, eerste lid, onderdeel a, thans tevens verwezen

van de verplaatsingsvoorschriften waarschijnlijk niet zal kunnen worden gehanteerd. De voorgestelde aanvulling van de definitie van «bedrijf» ware daarom te heroverwegen.

Met het oog op de strafrechtelijke handhaafbaarheid van artikel 11a, eerste lid, (onderdeel J) verdient het aanbeveling dat in die verbodsbepaling in plaats van de abstracte formulering «benutting van het desbetreffende niet-gebonden mestproduktierecht» wordt geschreven: productie van dierlijke meststoffen met benutting van het desbetreffende niet-gebonden mestproduktierecht.

Ter vermindering van eventuele misverstanden ware in artikel 11a, eerste lid, onder a, (onderdeel J) naast de genoemde artikelen van de Wet bodembescherming (Stb. 1986, 374) tevens te verwijzen naar artikel 19 van die wet (strengere gebruiksnormen in bepaalde gebieden).

4. Voorts wijst de Raad erop dat de delictomschrijving in artikel 11a, eerste lid, niet toereikend is. De inhoud ervan is afhankelijk van het bepaalde in het tweede, vierde en vijfde lid en van de op grond van het zesde lid door de minister te stellen nadere regels. In verband hiermee ware in de verbodsbepaling in artikel 11a, eerste lid, een uitdrukkelijk verband te leggen met de uitwerking die daarvan wordt gegeven in die andere artikelleden en door de minister te stellen nadere regels.

Hetzelfde geldt voor de (bedoelde) verbodsbepalingen in artikel 11b, eerste en tweede lid, (eveneens onderdeel J) welke worden uitgewerkt in artikel 11b, derde en vierde lid. De delictomschrijvingen in deze verbodsbepalingen waren eveneens aan te vullen.

In samenhang hiermee waren het vierde lid van artikel 11a en het derde lid van artikel 11b niet in artikel 16 (onderdeel M) op te nemen, aangezien deze niet als zelfstandige voorschriften kunnen worden aangemerkt. Bovendien is bij de Raad de vraag gerezen of beoogd wordt de op grond van artikel 11a, zesde lid, te stellen regels afzonderlijk strafrechtelijk te handhaven. Indien dat niet de bedoeling is, ware ook dit artikellid niet in artikel 16 op te nemen.

5. De in het voorgestelde artikel 11b, tweede en vijfde lid, bedoelde

naar artikel 19 van de Wet bodembescherming.

4 en 5. Overeenkomstig het advies is in de delictomschrijving van artikel 11a, eerste lid, een relatie gelegd met artikel 11a, tweede, vierde en vijfde lid, en met de op grond van het zevende lid (voorheen: zesde lid) door de minister te stellen nadere regels, aangezien de inhoud van artikel 11a, eerste lid, mede van deze laatste bepalingen afhankelijk is.

Evenzo is in de verbodsbepalingen van artikel 11b, eerste en tweede lid, verwezen naar artikel 11b, derde en vierde lid.

In samenhang daarmee zijn artikel 11a, vierde lid, en artikel 11b, derde lid, niet meer in artikel 16 opgenomen.

Ten slotte is voor alle duidelijkheid artikel 11b, tweede lid, thans als een zelfstandige verbodsbepaling geredigeerd.

In artikel 11b, vijfde lid, is de verwijzingsconstructie gehandhaafd omdat bij nadere bestudering de tekst reeds duidelijk is en een andersoortige redactie de bepaling juist minder leesbaar zou maken.

verboden waren als zelfstandige verbodsbepalingen te redigeren.

6. In het kader van de regeling van de reductie van het tarief van de overschotheffing worden reeds in het Besluit voorwaarden afzetovereenkomsten (Stb. 1987, 680) eisen aan de inhoud van mestovereenkomsten gesteld. Ingevolge het voorgestelde artikel 11a, zesde lid, (onderdeel J) zullen door de minister onder meer nadere regelen worden gesteld omtrent de vorm en de inhoud van de in het eerste en tweede lid van dat artikel bedoelde mestafzetovereenkomsten. Het college neemt aan dat voor een verplaatsing van mestproductie voor een deel dezelfde regels voor mestafzetovereenkomsten zullen gelden als in voormeld besluit zijn opgenomen, zodat een verwijzing naar het besluit in artikel 11a, zesde lid voor de hand zou liggen. Aan de andere kant pleit de toegankelijkheid van de verplaatsingsregeling ervoor dat alle nadere voorschriften in dezelfde regeling worden opgenomen. Aangezien de betrokken ondernemers met beide regelingen te maken zullen kunnen krijgen, is de Raad van oordeel dat in ieder geval zal moeten worden voorkomen dat er als gevolg van de gescheiden aanpak onnodige inhoudelijke verschillen zullen voorkomen. Het college acht het daarom van belang dat in de toelichting bij deze nota van wijziging op de verhouding tussen artikel 11a, tweede en zesde lid, en het Besluit voorwaarden afzetovereenkomsten wordt ingegaan. Op dit punt ware de toelichting aan te vullen.

7. Nu de verplaatsing van de produktie van dierlijke meststoffen naar een andere lokatie of een ander bedrijf bij de Wet verplaatsing mestproductie zal worden geregeld, ware de ter zake opgenomen verbods- en delegatiebepaling in artikel 15 van de Meststoffenwet (Stb. 1986, 598) te schrappen. In samenhang hiermee waren ook de artikelen 20, 21 en 23 van die wet en artikel 1, eerste lid, ten 4e, van de Wet op de economische delicten (Stb. 1950, K258) aan te passen.

6. De Raad wijst erop dat zowel in de artikelen 11a, tweede en zesde lid (thans zevende lid), van het wetsvoorstel als in het reeds bestaande Besluit voorwaarden afzetvoorwaarden (Stb. 1987, 680) sprake is van een nadere uitwerking van mestafzetovereenkomsten. Hoewel ook volgens de Raad dit gescheiden systeem uit oogpunt van toegankelijkheid wenselijk is, beveelt de Raad wel aan om in de toelichting bij de nota van wijziging nader op de verhouding tussen artikel 11a, tweede en zesde lid, en het Besluit voorwaarden mestafzetovereenkomsten in te gaan. De toelichting is op dit punt thans aangevuld.

7. Nu de verplaatsing van de produktie van dierlijke meststoffen bij de Wet verplaatsing mestproductie zal worden geregeld, beveelt de Raad aan om de verbods- en delegatiebepaling van artikel 15 van de Meststoffenwet te schrappen en ook om onder meer de artikelen 20, 21 en 23 van die wet aan te passen. Het advies van de Raad is op dit punt niet overgenomen. Dat thans op grond van artikel 23 van de Meststoffenwet de onderhavige materie, bij wet in formele zin wordt geregeld wil niet zeggen dat in de toekomst onder bepaalde omstandigheden geen toepassing meer mogelijk is van artikel 15 van de Meststoffenwet. Dit blijkt ook

duidelijk uit artikel 18, tweede lid, van het onderhavige wetsvoorstel. Uit dit artikel volgt dat een of meer onderdelen van de Wet verplaatsing mestproduktie (kunnen) vervallen op een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen tijdstip. In de Memorie van toelichting op dit artikel is daarover het volgende opgemerkt: «Gedacht is hier aan een algemene maatregel van bestuur op basis van het onverkort geldende artikel 15 van de Meststoffenwet. Aldus kan de gehele inhoud van de Wet verplaatsing mestproduktie worden vervangen door een dergelijke algemene maatregel, terwijl ook de mogelijkheid bestaat dat slechts een bepaald artikel of onderdeel wordt vervangen».

Tegen deze achtergrond zou het dan ook niet juist zijn om het bestaande systeem rond artikel 15 van de Meststoffenwet definitief te laten vervallen.

Artikelsgewijs

8. In het voorgestelde eerste lid van artikel 1 (onderdeel A, 1) wordt voor de definiëring van een aantal begrippen volstaan met de zinsnede «Deze wet neemt de terminologie van de Meststoffenwet (Stb. 1986, 598) over». Hoewel op deze wijze wel wordt voorzien in een sluitend definitiestelsel, verdient het naar de mening van de Raad uit oogpunt van toegankelijkheid de voorkeur dat per bedoeld begrip wordt verwezen naar de desbetreffende (definitie)bepaling van de Meststoffenwet. Onderdeel A ware dienovereenkomstig aan te passen.

9. In het oorspronkelijke wetsvoorstel (Kamerstukken II 1988/89, 21 114) is het begrip «verplaatsing» gedefinieerd als: het met benutting van een niet-gebonden mestproduktieright gaan produceren van dierlijke meststoffen op een andere locatie of op een ander bedrijf (artikel 1, eerste lid). In de nota van wijziging wordt deze begripsomschrijving met het oog op de registratieplicht en de verhouding tot artikel 14, eerste, tweede en vijfde lid, van de Meststoffenwet gepreciseerd. Het is het college opgevallen dat daarbij het woord «gaan» in de combinatie «gaan produceren» is weggefallen. Als gevolg hiervan valt ook productie na de feitelijke verplaatsing van de

8, 9, 10, 11, 12 en 13. De Raad doet met betrekking tot enkele definitiebepalingen, artikel 10, vierde en vijfde lid, en artikel 11a, eerste lid, enkele concrete suggesties voor technische aanpassing dan wel verduidelijking. Al deze aanbevelingen van de Raad zijn opgevolgd.

De opmerking van de Raad die betrekking heeft op artikel 5 is niet meer relevant omdat dat artikel thans is vervangen door een geheel nieuwe bepaling. Deze bepaling vloeit voort uit recente kabinetsvoornemens gericht op een verdere beheersing van de mestproblematiek. Deze voornemens zijn bekend gemaakt in de laatstelijk ingediende Begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Kamerstukken II 1991/1992, 22 300, Hfd. XIV, nrs. 1-3). In de toelichting bij de onderhavige nota van wijziging is uitvoerig ingegaan op de achtergrond en betekenis van het nieuwe artikel 5. Het nieuwe artikel 6 hangt nauw samen met artikel 5.

mestproduktie onder het begrip «verplaatsing» hetgeen mede gelet op het bepaalde in artikel 3 niet de bedoeling zal zijn. In verband hiermee beveelt de Raad aan het woord «gaan» in de definitie van «verplaatsing» terug te brengen.

10. Omdat blijkens de toelichting in de voorgestelde definitie van «mestproduktierecht» (artikel 1, onderdeel A, 2) wordt aangesloten op de mogelijkheid dat krachtens artikel 1 van de Meststoffenwet door de minister ook andere diersoorten worden aangewezen, ware in deze begripsbepaling tevens een koppeling te leggen met het zevende lid van artikel 14 van de Meststoffenwet.

11. Ingevolge het voorgestelde eerste en tweede lid van artikel 5 (onderdeel E) gaat het niet-gebonden mestproduktierecht reeds bij kennisgeving van een voorgenomen verplaatsing aan het Bureau Heffingen over met een hoeveelheid die moet worden vastgesteld op basis van de door hetzelfde bureau geregistreerde hoeveelheid. De Raad wijst er evenwel op dat die registratie ingevolge de artikelen 10 en 11 slechts kan plaatsvinden na de bedoelde kennisgeving aan het bureau. De in onderdeel E voorgestelde bepalingen ontberen derhalve de betekenis die daaraan wordt toegedacht. In verband hiermee ware de overgang van het nietgebonden mestproduktierecht bij verplaatsing anders te regelen.

12. Ingevolge het voorgestelde artikel 10, vierde lid, eerste streepje, (onderdeel H, 2) vindt de registratie van een kennisgeving van een verplaatsing van mestproduktie niet plaats, indien niet de in artikel 11a, eerste en tweede lid, (onderdeel J) bedoelde gegevens worden overgelegd waaruit blijkt dat voor het resterende kalenderjaar waarvoor de aanspraak geldt, alsmede voor het daaropvolgende kalenderjaar, sprake is van de in artikel 11a, eerste lid, bedoelde afzetmogelijkheden voor de in die bepaling bedoelde hoeveelheid dierlijke meststoffen. Onduidelijk is of voor de toepassing van artikel 10, vierde lid, eerste streepje, de «bedoelde gegevens» ook dienen te voldoen aan de op grond van artikel 11a, zesde lid, door de minister te stellen nadere regels.

Hierover ware, bij voorkeur in de nota van wijziging zelf, duidelijkheid te verschaffen. Omdat in hetzelfde artikelonderdeel tevens wordt gedoeld op de mogelijkheid van aanwending van mest op het eigen bedrijf overeenkomstig artikel 11 a, eerste lid, onder a, ware daarin niet slechts te spreken van «bedoelde afzetmogelijkheden» maar van: bedoelde aanwendings- of afzetmogelijkheden.

13. Anders dan in artikel 10, vierde lid, van het oorspronkelijke wetsvoorstel, dat voorziet in een schriftelijke kennisgeving van de registratie aan de betrokkenen door het Bureau Heffingen, is in het voorgestelde vijfde lid van artikel 10 bepaald dat de minister schriftelijk mededeling doet van de registratie dan wel van de weigering daarvan. Ook omdat in de toelichting op onderdeel H, 2 wordt uitgegaan van de registratiebevoegdheid van het Bureau Heffingen komt het de Raad voor dat hier sprake is van een misstelling, welke ware weg te nemen. In het andere geval ware deze afwijking ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel in de toelichting te motiveren.

Toelichting

14. In de toelichting ware afzonderlijk aandacht te besteden aan de aan de nota van wijziging verbonden dereguleringsaspecten (Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur (Stcr. 1985, 18)). Voorts merkt de Raad op dat tegen de achtergrond van het streven van de regering naar deregulering en vermindering van overheidsbemoeienis de passages in de toelichting gewijd aan de uitvoeringslasten van deze nieuwe voorstellen wel bijzonder summier zijn (toelichting op onderdeel J). De erkenning van de bewindsman dat het voorgestelde systeem extra inspanningen meebrengt en dat de administratie van het Bureau Heffingen moet worden toegerust op een adequate en tijdige verwerking van de mestafzetcontracten en een goede beheersing van het systeem van de schorsingen wordt niet nader toegelicht. Naar de mening van de Raad kan in deze niet worden volstaan met een verwijzing naar een toekomstige evaluatie, maar dient aan deze belangrijke uitvoeringsaspecten een afzonderlijke beschouwing te worden gewijd,

14. De Raad beveelt aan om in de toelichting dieper in te gaan op de dereguleringsaspecten van de nota van wijziging. Zo beveelt de Raad onder meer aan om een afzonderlijke beschouwing te wijden aan de uitvoeringsaspecten.

Hierin is thans voorzien in een afzonderlijke dereguleringsparagraaf.

waarbij een kwantitatieve raming met betrekking tot de gevolgen voor administratie en handhavingsapparaat niet mag ontbreken. De toelichting ware aldus aan te vullen.

15. In de toelichting op onderdeel C ware de zogenaamde LEI-criteria te vermelden volgens welke de gebieden op bijlage 1 zijn aangegeven.

16. In de onderhavige nota van wijziging wordt meer dan al in het oorspronkelijke wetsvoorstel is geschied, gebruik maakt van verwijzingsconstructies (bijvoorbeeld de artikelen 10, vierde lid, eerste en tweede streepje, 11a en 11b (respectievelijk onderdelen H en J)). Dit gaat ten koste van de toegankelijkheid van de regeling en leidt hier en daar, ondanks de artekelesgewijze toelichting, ook tot onduidelijkheden, waarop reeds hiervoor in punt 12 van dit advies is gewezen. De Raad beveelt daarom aan om in een aan de toelichting toe te voegen bijlage een schematisch overzicht te geven van de regels die in de bij een mestverplaatsing te onderscheiden fasen in acht dienen te worden genomen.

17. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft in overweging de nota van wijziging aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend Vice-President van de Raad van de Raad van State,
G. H. Veringa

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W11.91.0244 van de Raad van State van 26 juli 1991.

- In artikel 1, vierde lid (onderdeel A, 8) ware «de wet» te vervangen door: deze wet.
- Punt 109 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek ware overal in acht te nemen (bijvoorbeeld op bladzijde 7).
- In de toelichting waren het met «LEI» aangeduide instituut en de met «IVE» bedoelde eenheid voor de eerste maal voluit te vermelden (respectievelijk onder onderdeel C en onder Algemeen).

15 en 16. Overeenkomstig het advies van de Raad zijn in de toelichting de zogenaamde LEI-criteria aangegeven volgens welke de gebieden op bijlage 2 zijn aangewezen. Tevens is uit oogpunt van toegankelijkheid, in een bijlage bij de toelichting een schematisch overzicht gegeven van de hoofdregels die in de bij een mestverplaatsing te onderscheiden fasen in acht dienen te worden genomen.

17. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn overgenomen.

Ik moge U hierbij verzoeken het goed te vinden dat ik de gewijzigde nota van wijziging en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal doe toekomen.

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
P. Bukman