

Vergaderjaar 2018–2019

35 208

Wijziging van de Meststoffenwet in verband met tijdelijke verhoging van het afromingspercentage bij overgang van een fosfaatrecht

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 15 mei 2019 en het nader rapport d.d. 20 mei 2019, aangeboden aan de Koning door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 mei 2019, nr. 201900916, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 mei 2019, nr. W11.19.0114/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot opmerkingen ten aanzien van de motivering van de gemaakte afweging tussen een generieke korting en verhoging van het afromingspercentage.

Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in. De tekst van het advies treft u hieronder aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Het wetsvoorstel strekt tot een tijdelijke verhoging van het afromingspercentage dat wordt toegepast bij de overgang van (een gedeelte) van het op een bedrijf rustende fosfaatrecht van 10 naar 20%, met als doel te verzekeren dat de productie van fosfaat (en stikstof) het sectorale plafond voor melkvee niet zal overschrijden.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel. De Afdeling adviseert in de toelichting de financiële gevolgen van de voorgestelde maatregel voor de betrokken melkveehouders meer inzichtelijk te maken en nader te motiveren

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

waarom een verhoging van het afromingspercentage de voorkeur verdient boven het invoeren van een generieke korting.

1. Inleiding

Op 1 januari 2018 is het stelsel van fosfaatrechten voor melkvee in werking getreden. Doel van dat stelsel is om te verzekeren dat de mestproductie in de melkveehouderij, in termen van stikstof en fosfaat, het desbetreffende sectorale plafond niet overstijgt. Het stelsel kent naast afroming² bij de overgang van fosfaatrechten naar een andere melkveehouder de mogelijkheid van een generieke korting.³

Doel van het wetsvoorstel is om te voorkomen dat een generieke korting moet worden ingevoerd om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn en te voorkomen dat de vrijstelling (derogatie) die aan Nederland is verleend en op basis waarvan tot en met 31 december 2019 meer dierlijke mest per hectare mag worden gebruikt, wordt beëindigd.⁴

2. Afweging tussen generieke korting en verhoging afromingspercentage

De Afdeling ziet de noodzaak om, met het oog op het behoud van de derogatie, de totale hoeveelheid fosfaatrechten te verlagen teneinde te verzekeren dat de productie van fosfaat (en stikstof) het sectorale plafond voor melkvee niet zal overstijgen. Wel vindt de Afdeling het nodig dat de verhouding tussen de gevolgen van de voorgestelde specifieke korting en die van het alternatief van een generieke korting nader wordt toegelicht.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting aangevuld teneinde meer inzicht te verschaffen in de verhouding tussen de gevolgen van verhoging van het afromingspercentage en een generieke korting.

In het wetsvoorstel wordt de voorkeur gegeven aan het verhogen van het afromingspercentage boven de invoering van een generieke korting. Deze keuze betekent dat de financiële lasten van de maatregel volledig bij de melkveehouders terecht komen die fosfaatrechten moeten kopen om de gewenste hoeveelheid vee te kunnen houden (bijvoorbeeld in verband met een gewenste uitbreiding)⁵. Daarin verschilt dit instrument van de toepassing van een generieke korting, waarbij de gevolgen zich verdelen over de hele sector. Nu de groep die de lasten van de voorgestelde maatregel moet dragen kleiner zal zijn dan in het geval gekozen zou worden voor een generieke korting, kunnen de gevolgen voor deze groep ingrijpend zijn.

In de toelichting wordt opgemerkt dat een generieke korting juist zou betekenen dat op een groot deel van de melkveebedrijven het aantal stuks melkvee zal moeten worden teruggebracht, met alle gevolgen van dien voor de inkomsten van de melkveehouder en het toekomstperspectief van zijn bedrijf. In de toelichting wordt dit verder niet nader uitgewerkt. Ook geeft de toelichting geen inzicht in de financiële gevolgen van de verhoogde afroming voor het bedrijf van de betrokken melkveehouders

² Artikel 33, eerste lid, Meststoffenwet.

³ Artikel 33Ab Meststoffenwet.

⁴ Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/820 van de Commissie van 31 mei 2018 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEU 2018, C 3222).

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 1.3.

die fosfaatrechten aankopen. Daardoor wordt onvoldoende inzichtelijk of de keuze voor een verhoging van het afomingspercentage proportioneel is, gelet op het algemene belang dat met het behoud van derogatie is gediend en gelet op de gevolgen van het alternatief van de generieke korting.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is in paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting nader toegelicht bij welke groep landbouwers de financiële lasten van het wetsvoorstel terecht komen en welke groep landbouwers zou worden getroffen door een generieke korting. Voorts is nader toegelicht wat de financiële gevolgen van het wetsvoorstel zijn voor betrokken melkveehouders en hoe deze financiële lasten zich verhouden tot de gevolgen van een generieke korting.

Een nadere toelichting is ook op zijn plaats nu de verhoging van het afomingspercentage een inmenging in de eigendom van melkveehouderijen is. Het betreft hier een regulering van eigendom als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van het Eerste Protocol, van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). In dat verband is bovenal van belang dat een behoorlijk evenwicht (een «fair balance») bestaat tussen het nagestreefde algemeen belang en de bescherming van de individuele rechten van de eigenaar. Een fair balance ontbreekt wanneer sprake is van een individuele en buitensporige last.⁶ De enkele aanwezigheid van alternatieven betekent niet dat een inmenging niet gerechtvaardigd is, maar is wel relevant bij de beoordeling van de evenredigheid. De wetgever komt weliswaar een ruime beoordelingsmarge toe, maar dient wel inzicht te bieden in de afweging die is gemaakt tussen beide instrumenten.

In paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerkingen van de afdeling nader inzichtelijk gemaakt welke afweging is gemaakt met betrekking tot de inmenging in het eigendomsrecht.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom een verhoging van het afomingspercentage de voorkeur verdient boven het invoeren van een generieke korting.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting aangevuld.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

Aan de redactionele opmerking van de Afdeling is gevolg gegeven.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

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

⁶ Zie voor een verdere beschrijving van het kader, onder meer: HR 16 november 2001, NVV e.a./Staat, ECLI:NL:HR:2001:AD5493.

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

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