

Wijziging Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten voor melkvee

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

Brief aan De staatssecretaris van Economische Zaken
Ir. M.H.P. van Dam
Postbus 20401
2500 EH Den Haag

datum: 13 juli 2016
e-mail: voorlichting@rechtspraak.nl
telefoonnummer: 088-361 33 17
uw kenmerk: WJZ / 16079550

Geachte heer Van Dam,

Bij brief van 27 mei 2016, kenmerk WJZ / 16079550, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten (het 'Wetsvoorstel').

U geeft in uw adviesaanvraag aan dat de omstandigheden maken dat inwerkingtreding van het stelsel van fosfaatrechten met ingang van 1 januari 2017 noodzakelijk is. In verband daarmee is het moment waarop de Raad om advies is gevraagd afwijkend van de gebruikelijke procedure. De adviestermijn van de Raad zal gedeeltelijk samenvallen met de periode waarin ook de Afdeling advisering van de Raad van State werkt aan een advies. U heeft toegezegd de Raad van State hiervan op de hoogte te stellen.

Het Wetsvoorstel

Het Wetsvoorstel strekt tot invoering van een stelsel van fosfaatrechten (productierechten) voor melkvee, met als doel de beheersing van de productie van dierlijke mest. Een wettelijk instrumentarium ter beheersing van de mestproductie door melkvee is noodzakelijk geworden omdat, mede door het vervallen van de Europese melkquotering

per 1 april 2015, de mestproductie in de melkveehouderij fors is toegenomen.¹ Door deze toename voldoet Nederland niet langer aan de door de Europese Commissie gestelde voorwaarde aan de afgegeven derogatiebeschikking² ten aanzien van het mestproductieplafond.

Doel van het nieuwe stelsel is het zodanig reguleren van de fosfaatproductie dat geborgd wordt dat de nationale fosfaatproductie beneden het mestproductieplafond wordt gebracht.³ Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.⁴

Advies

Algemeen

Na inwerkingtreding van dit Wetsvoorstel kent de minister van Economische Zaken (i.c. de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland - RVO) om niet aan bedrijven met melkvee per beschikking fosfaatrechten toe. In deze beschikking zal ook de voor het bedrijf vastgestelde latente plaatsingsruime worden vermeld. Uitgangspunt voor de toekenning van fosfaatrechten is de omvang van de veestapel op 2 juli 2015⁵. Groei van de veestapel na 2 juli 2015 zal niet worden meegenomen in de berekening van het fosfaatrecht. Het fosfaatrecht wordt geregistreerd bij RVO.nl. Fosfaatrechten zijn overdraagbaar. Voor de overgang van het fosfaatrecht naar een ander bedrijf is registratie van de kennisgeving van overgang door RVO vereist.

Knelgevallenregeling

Het Wetsvoorstel introduceert in het voorgestelde artikel 23 lid 5, een knelgevallenregeling. Deze regeling is bedoeld om landbouwers te compenseren die onevenredig benadeeld worden door toepassing van de peildatum van 2 juli 2015. De knelgevallenregeling geldt alleen voor buitengewone omstandigheden. Uit de Memorie van Toelichting (MvT) blijkt dat de regeling zoals neergelegd in het Wetsvoorstel uiteindelijk minder ruim is dan aangekondigd in een brief van de minister van Economische Zaken van 3 maart 2016.⁶ Recent gestarte bedrijven die ofwel aantoonbaar onomkeerbare financiële verplichtingen zijn aangegaan ofwel waarbij de veebezetting op de peildatum aantoonbaar hoofdzakelijk bestond uit jongvee, werden daarin genoemd als omstandigheden die waarschijnlijk zouden worden opgenomen in de knelgevallenregeling. Uit de MvT blijkt echter dat er uiteindelijk niet voor gekozen is deze gevallen in het Wetsvoorstel op te nemen. Deze keuze roept vragen op en zal naar verwachting tot procedures leiden.

¹ Zie MvT blz 1

² Deze beschikking maakt het voor landbouwers mogelijk om, onder voorwaarden, meer dierlijke mest toe te dienen dan de norm van 170 kilogram stikstof per hectare uit de Nitraatrichtlijn.

³ Zie MvT blz. 19

⁴ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenoemde wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

⁵ TK 2014/15, 33 979, nr. 98

⁶ Zie paragraaf 4.5 MvT en TK 2015/16, 33 979, nr. 108



De Raad wijst in dit verband op een tweetal recente uitspraken over de knelgevallenregeling bij vaststelling van de melkveefosfaatreferentie uit de Wet verantwoorde groei melkveehouderij, van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) van 15 juni 2016⁷ en verzoekt u om in de MvT aan te geven hoe dit Wetsvoorstel en met name de knelgevallenregeling, zich verhoudt tot deze uitspraken.

Rechtsbescherming

In het Wetsvoorstel ontbreekt een rechtsbeschermingsparagraaf. Omwille van de duidelijkheid adviseert de Raad om een rechtsbeschermingsparagraaf in het Wetsvoorstel op te nemen en helder uiteen te zetten of en zo ja op welke wijze landbouwers kunnen opkomen tegen de diverse besluiten die in het kader van dit Wetsvoorstel kunnen worden genomen.

Het Wetsvoorstel sluit aan bij de bestaande rechtsmachtverdeling in de Meststoffenwet. Tegen besluiten op grond van die wet is beroep in eerste en enige aanleg bij het CBb mogelijk. Dit volgt uit artikel 4 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht. Slechts wat betreft de besluiten waarbij een bestuurlijke boete is opgelegd (artikel 51 Meststoffenwet) geldt rechtspraak in twee feitelijke instanties. De Raad hanteert als algemeen uitgangspunt rechtspraak in twee feitelijke instanties. In de MvT wordt geen aandacht besteed aan de vraag of beroep in eerste en enige aanleg bij het CBb, bij deze uitbreiding van de Meststoffenwet, nog steeds het juiste uitgangspunt is. De Raad verzoekt u hieraan in de MvT aandacht te besteden.

Handhaving

Centraal in het Wetsvoorstel staat het voorgestelde verbod voor een landbouwer om op zijn bedrijf in een kalenderjaar meer dierlijke meststoffen met melkvee, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, te produceren dan het op het bedrijf rustende fosfaatrecht. Het gaat daarbij om een jaarplafond. De houder van de dieren moet door middel van zijn mineralenboekhouding aantonen dat hij een bedrijf voert ten name waarvan voldoende fosfaatrechten geregistreerd staan om de productie van fosfaat met zijn melkvee in een kalenderjaar te verantwoorden. Indien uit de verantwoording blijkt dat de ondernemer over onvoldoende fosfaatrechten voor dat kalenderjaar heeft beschikt, volgt een sanctie. Uit de MvT leidt de Raad af dat met 'sanctie' in dit geval wordt bedoeld op een strafrechtelijke procedure of, in voorkomende gevallen, de toepassing van de in artikel 49 van de Meststoffenwet bedoelde algemene bevoegdheid van de Minister om ter handhaving van de bij of krachtens de Meststoffenwet gestelde verplichtingen een last onder bestuursdwang op te leggen.

In het Wetsvoorstel wordt, evenals thans bij varkens- en pluimveerechten het geval is, ook voorzien in de bevoegdheid voor de minister van Economische Zaken om aan een individueel bedrijf met melkvee een zogenoemd dagplafond op te leggen. Uit de MvT blijkt dat dit instrument kan worden ingezet voor bedrijven die het jaarplafond hebben overschreden. 'Deze overschrijding hoeft overigens niet tot een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling te hebben geleid: het is de minister zelf die de vaststelling van de overschrijding kan doen.'⁸ De Raad vraagt zich af of hoe deze mogelijkheid zich

⁷ ECLI:NL:CBB:2016:149 en 150.

⁸ Zie MvT blz. 22



verhoudt tot de uitkomst van een (eventuele) strafrechtelijke procedure in het kader van de overschrijding van het jaarplafond. Denkbaar is dat de strafrechter in een dergelijke procedure alsnog tot een vrijspraak van het verweten feit komt, of anderszins tot het oordeel komt dat de overschrijding van het jaarplafond niet aan de verdachte ondernemer kan worden verweten. Als dat het geval is, komt het dagplafond daarmee niet automatisch te vervallen, zo begrijpt de Raad uit de MvT. Daarin is immers opgenomen dat de juistheid van de vaststelling van het dagplafond, na een bezwaarprocedure, door de bestuursrechter kan worden getoetst, in geval beroep wordt aangetekend tegen het besluit tot oplegging van het dagplafond. Dat moet evenwel al binnen in de Algemene wet bestuursrecht neergelegde termijnen gebeuren, terwijl de behandeling van een strafzaak langer dan die procedure kan vergen. Moet in een dergelijk geval de bestuursrechter het oordeel van de strafrechter (of andersom) afwachten? De Raad adviseert om dit punt in de MvT te verduidelijken.

De Raad merkt voorts op dat op blz. 23 van de MvT is opgenomen dat de bevoegdheid tot oplegging van een dagplafond de mogelijkheid biedt om met name bedrijven aan te pakken die, ondanks eerder opgelegde sancties, stelselmatig hun fosfaatrecht overschrijden. Uit de toelichting op blz. 22 leidt de Raad evenwel af dat de Minister al bij een eerste overschrijding van het jaarplafond een dagplafond kan opleggen. In het kader van de rechtszekerheid adviseert de Raad in de MvT meer duidelijkheid te verschaffen over de situaties waarin de Minister bij melkveebedrijven tot oplegging van een dagplafond kan (en zal) overgaan.

Werklast

Het Wetsvoorstel leidt tot een toename van de werklast voor de Rechtspraak. In de eerste plaats leidt de invoering van het stelsel van fosfaatrechten tot een eenmalige toename van de werklast van € 1,4 mln. In de tweede plaats leidt het tot nieuwe zaken over verzoeken tot overdracht. Die zaken zijn terugkerend van aard(structureel) maar naar verwachting beperkt in aantal. De Raad verwacht geen substantiële toename van de werklast als gevolg van deze zaken. In de derde plaats zal het Wetsvoorstel leiden tot handhavingzaken. Die zaken zijn eveneens structureel. Op basis van de huidige informatie kan de Raad niet inschatten wat de gevolgen zijn van die (strafrechtelijke en bestuursrechtelijke) handhaving voor de Rechtspraak. De Raad behoudt zich het recht voor om later terug te komen op die eventuele structurele toename in werklast. Hieronder worden genoemde punten toegelicht.

Invoering stelsel: eenmalige gevolgen

De invoering van het stelsel van fosfaatrechten leidt tot een eenmalige toename van de werklast, omdat de uitgifte van fosfaatrechten, waartegen bezwaar en beroep mogelijk is, eenmalig plaatsvindt. Het beroep wordt in eerste en enige aanleg ingesteld bij het CBb. Blijkens de MvT worden 260 beroepszaken bij het CBb verwacht naar aanleiding van de invoering van het stelsel. Die inschatting is gegeven door de RVO en komt de Raad – mede gelet op de eerdere ervaring met de invoering van het stelsel van pluimveerechten – niet onredelijk over. De Raad gaat om die reden uit van het aantal van 260 zaken. Dit is ongeveer een kwart van het aantal zaken dat op jaarbasis bij het CBb wordt afgedaan. De Raad verwacht dat de zaken van gemiddelde zwaarte zijn. De gemiddelde prijs van een beroepszaak bedraagt € 5.400,-⁹. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de



eenmalige kosten voor de Rechtspraak van de invoering van het nieuwe stelsel € 1,4 mln. bedragen.¹⁰

Registratie overdracht fosfaatrechten en handhaving: structurele gevolgen

De structurele gevolgen voor de Rechtspraak bestaan (1) uit zaken over verzoeken tot registratie van de overdracht van fosfaatrechten en (2) uit handhaving van het stelsel van fosfaatrechten.

1. Verzoeken tot registratie van de overdracht van fosfaatrechten leiden tot nieuwe beroepsprocedures bij de bestuursrechter. Het aantal zal naar verwachting echter zeer beperkt zijn. De Raad verwacht geen substantiële gevolgen voor de Rechtspraak.
2. Handhaving van het stelsel van fosfaatrechten leidt tot nieuwe zaken bij de Rechtspraak. De Raad verwacht dat de invoering van dit stelsel vanaf 2018, wanneer voor het eerst wordt gekeken of ondernemers het jaarplafond niet hebben overschreden, tot strafrechtelijke procedures zal leiden. In de huidige situatie bestaat een substantieel aantal van de economische strafzaken en de daarmee verband houdende ontnemingszaken uit zaken betreffende varkens- en pluimveerechten. Aan dat soort zaken wordt een nieuwe categorie toegevoegd. Niet ondenkbaar is dat het om een substantieel aantal zal gaan. Het gaat hierbij om zaken die specialistische kennis vergen, gelet op de omstandigheid dat het stelsel van fosfaatrechten weliswaar overeenkomsten, maar ook belangrijke verschillen met het stelsel van varkens- en pluimveerechten vertoont en gelet op de ervaringen die met zaken op laatstgenoemd gebied zijn opgedaan. Ook is bestuursrechtelijke handhaving mogelijk door middel van een bestuurlijke boete of een last onder bestuursdwang. Dit leidt ook tot nieuwe procedures bij de bestuursrechter. Handhaving van het stelsel van fosfaatrechten heeft dus gevolgen voor zowel de strafrechtspraak als de bestuursrechtspraak. Die gevolgen zijn op dit moment niet in te schatten. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de intensiteit van handhaving nu nog onbekend is. Om die reden houdt de Raad zich het recht voor om later op de werklasteffecten van de handhaving terug te komen.

Conclusie

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. De Raad heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken.



Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker Voorzitter
Raad voor de rechtspraak