
325

Besluit van 15 juni 2005, houdende regels met betrekking tot de minimumopslagcapaciteit voor dierlijke meststoffen (Besluit opslagcapaciteit dierlijke meststoffen Meststoffenwet)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van 14 september 2004, nr. TRCJZ/2004/5069, Directie Juridische Zaken, gedaan mede namens de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;

Gelet op artikel 5, vierde lid, in samenhang met Bijlage III, onderdeel 1, onder 2, van 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 (PbEG L 375);

Gelet op de artikelen 6a en 7, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Meststoffenwet;

De Raad van State gehoord (advies van 20 oktober 2004, nr. W11.04.0457/V);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van 9 juni 2005, nr. TRCJZ/2005/1696, Directie Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

a. *producent van dierlijke meststoffen*: persoon of rechtspersoon die, of samenwerkingsverband van personen of rechtspersonen dat dierlijke meststoffen produceert;

b. *opslagruimte voor dierlijke meststoffen*: ruimte voor de opslag van dierlijke meststoffen waarvoor een vergunning geldt als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer, of waarop een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer van toepassing is.

Artikel 2

1. De producent van dierlijke meststoffen draagt er zorg voor dat de capaciteit van de opslagruimte voor dierlijke meststoffen op het bedrijf voldoende is voor de opslag van de hoeveelheid dierlijke meststoffen die in de periode van september tot en met februari op het bedrijf wordt geproduceerd.

2. De hoeveelheid dierlijke meststoffen, bedoeld in het eerste lid, wordt berekend door vermenigvuldiging van:

a. het aantal dieren van de onderscheiden diersoorten en diercategorieën dat op grond van de vergunning, bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer, in de tot het bedrijf behorende stallen kan worden gehouden, met

b. de voor de betrokken diersoort en diercategorie bij ministeriële regeling vastgestelde forfaitaire productienormen, uitgedrukt in kubieke meters per dier.

3. Ingeval voor het bedrijf ingevolge artikel 8.40 van de Wet milieubeheer geen vergunningplicht geldt, wordt, in plaats van het in het tweede lid, onderdeel a, bedoelde aantal dieren, als uitgangspunt genomen het aantal dieren van de onderscheiden diersoorten en diercategorieën dat in de bij het bedrijf behorende stallen kan worden gehouden.

4. De in het tweede lid, onderdeel b, bedoelde productienormen kunnen verschillend worden vastgesteld al naar gelang het gehanteerde bedrijfsstelsel.

Artikel 3

1. De capaciteit van de opslagruimte voor dierlijke meststoffen kan kleiner zijn dan de ingevolge artikel 2 vereiste capaciteit, voor zover de producent van dierlijke meststoffen kan aantonen dat:

a. de overeenkomstig artikel 2, tweede en derde lid, berekende hoeveelheid dierlijke meststoffen die wordt geproduceerd boven de werkelijke opslagcapaciteit op een voor het milieu onschadelijke wijze van het bedrijf zal worden verwijderd,

b. de overeenkomstig artikel 2, tweede en derde lid, berekende hoeveelheid dierlijke meststoffen die wordt geproduceerd boven de werkelijke opslagcapaciteit zal worden gebruikt op tot het bedrijf behorend bouwland of braakland waarvoor het in artikel 4 van het Besluit gebruik meststoffen gestelde verbod niet geldt,

c. het aantal dieren dat in de periode van september tot en met februari feitelijk in de tot het bedrijf behorende stallen kan worden gehouden kleiner is dan op grond van de vergunning, bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer, is toegestaan, of

d. in de periode van september tot en met februari stelselmatig minder dieren worden gehouden in de tot het bedrijf behorende stallen.

2. Het eerste lid, aanhef en onderdeel b, geldt niet voor de hoeveelheid dierlijke meststoffen die in februari wordt geproduceerd.

Artikel 4

Ingeval de producent kan aantonen dat, als gevolg van bijzondere omstandigheden betreffende de soort of de categorie van de gehouden dieren, het huisvestingssysteem, het drinkwatersysteem, de samenstelling van het diervoeder of andere aspecten van het bedrijfssysteem, de hoeveelheid dierlijke meststoffen per dier lager is dan de krachtens artikel 2, tweede lid, onderdeel b, vastgestelde norm, geldt deze lagere waarde voor de toepassing van de artikelen 2 en 3.

Artikel 5

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Artikel 6

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit opslagcapaciteit dierlijke meststoffen Meststoffenwet.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 15 juni 2005

Beatrix

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

Uitgegeven de *dertigste* juni 2005

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

1. Inleiding

Het onderhavige besluit strekt ter uitvoering van artikel 5, vierde lid, onderdeel a, in samenhang met bijlage III, onderdeel 1, onder 2, van 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 (PbEG L 375; hierna: Nitraatrichtlijn). Op grond van deze bepaling zijn de lidstaten verplicht voorschriften te stellen met betrekking tot de opslagcapaciteit voor dierlijke meststoffen. Deze capaciteit moet groter zijn dan die welke vereist is voor de langste periode waarin het op of in de bodem brengen van mest in de betrokken kwetsbare zone verboden is, behalve wanneer ten genoegen van de bevoegde instantie kan worden aangetoond dat elke hoeveelheid mest boven de werkelijke opslagcapaciteit op een voor het milieu onschadelijke wijze zal worden verwijderd. In Nederland was tot op heden op dit punt geen voorziening getroffen, vanuit de gedachte dat op landelijk niveau bij veehouderijen, akkerbouwers en intermediairs voldoende opslagruimte aanwezig is voor dierlijke meststoffen in perioden waarin geen meststoffen mogen of kunnen worden aangewend.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft bij zijn arrest van 2 oktober 2003 in de zaak van de Commissie tegen Nederland (zaak C-322/00) in rechtsoverweging 47 geoordeeld, dat het laatste zinsdeel van bijlage III.1.2 bij de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat daarmee de lidstaten niet de mogelijkheid wordt geboden om af te wijken van hun verplichting op grond van de richtlijn om dwingende wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen vast te stellen inzake de opslagcapaciteit van dierlijke mest op de bedrijven. Het Hof oordeelde bovendien dat de lidstaten enkel per geval aan individuele bedrijven mogen toestaan om van de bij deze maatregel vastgestelde minimumnorm af te wijken, voor zover is aangetoond dat de dierlijke mest die niet op het bedrijf kan worden opgeslagen, op een voor het milieu onschadelijke wijze zal worden afgevoerd. Nu Nederland geen dwingende regeling had vastgesteld om aan de vereisten van bijlage III.1.2 bij de richtlijn te voldoen, gaf zij derhalve geen geldige uitvoering aan de uit bijlage III.1.2 bij de richtlijn voortvloeiende verplichting.

Bij brief van 3 november 2003 van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Kamerstukken II 2003/04, 26 729, nr. 59) is de Tweede Kamer geïnformeerd over de gevolgen van het Hofarrest voor het mestbeleid. In deze brief wordt aangegeven dat Nederland naar aanleiding van het Hofarrest een algemene maatregel van bestuur betreffende de opslagcapaciteit voor dierlijke mest zal opstellen en dat deze in 2005 van kracht zal worden. In het derde Actieprogramma inzake de Nitraatrichtlijn dat ziet op periode 2004–2009 is verder verduidelijkt dat in de maatregel als algemene eis zal worden gesteld dat elk bedrijf over een opslagcapaciteit beschikt die overeenkomt met zes maanden mestproductie. Het actieprogramma, dat eerder bij brief van 19 december 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 26 729, nr. 61) aan de Tweede Kamer werd gezonden, werd door de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bij brief van 27 augustus 2004 na doorvoering van wijzigingen als uitvloeisel van het akkoord tussen Nederland en de Europese Commissie van 1 juli 2004, opnieuw aan de Tweede Kamer toegezonden (Kamerstukken II 2003/04, 28 385 en 26 729, nrs. 37 en 40). De wijzigingen betreffen overigens niet het onderdeel van de opslagcapaciteit. Op 15 september 2004 heeft de regering het herziene actieprogramma aan de Commissie doen toekomen.

Het onderhavige besluit strekt ertoe aan de genoemde richtlijnverplichting ten aanzien van de opslagcapaciteit te voldoen. In het onderstaande wordt achtereenvolgens ingegaan op de hoofdverplichting, de grootte van de benodigde opslagcapaciteit en de factoren die hierop van invloed zijn (paragraaf 2), de uitzonderingsmogelijkheden op de hoofdverplichting (paragraaf 3), de manier waarop de verplichting gehandhaafd zal worden (paragraaf 4), de bedrijfseffecten (paragraaf 5), de verhouding tot de technische vereisten voor opslagruimten voor dierlijke meststoffen ingevolge de Wet milieubeheer (paragraaf 6), het maatschappelijke commentaar op het onderhavige besluit (paragraaf 7) en de notificatieverplichting voor technische voorschriften (paragraaf 8).

2. Benodigde opslagcapaciteit

2.1 Opslagcapaciteit in relatie tot gebruiksperiode dierlijke meststoffen

Ingevolge onderdeel 1, onder 2, van bijlage III bij de Nitraatrichtlijn moet de opslagcapaciteit voor dierlijke mest groter zijn dan die welke is vereist voor de langste periode waarin het gebruik van mest is verboden. In Nederland zijn de periodes waarin het verboden is dierlijke mest te gebruiken geregeld in het Besluit gebruik meststoffen (hierna BGM). Deze periodes komen ongeveer overeen met vijf maanden: artikel 4 van het BGM verbiedt thans kort samengevat, het gebruik van dierlijke meststoffen in de periode van 1 september tot en met 31 januari in de aangewezen gebieden, dat zijn de zand- en lössgebieden, en in de periode van 16 september tot en met 31 januari op grasland buiten deze aangewezen gebieden. Overeenkomstig het akkoord met de Commissie van 1 juli 2004, zoals dat is uitgewerkt in het herziene derde Actieprogramma inzake de Nitraatrichtlijn, zal ook het gebruik van drijfmest op bouwland op kleigrond in de periode van 16 september tot en met 31 januari worden verboden, omdat dit gebruik uit een oogpunt van milieu ongewenst is. Bij wijze van overgangsregeling wordt de periode waarin drijfmest op bouwland op kleigrond mag worden gebruikt geleidelijk verkort: in 2005 gaat de verbodsperiode in op 1 december, in 2006 op 16 november, in 2007 op 1 november, in 2008 op 16 oktober en in 2009 op 16 september. Tegelijkertijd wordt het gebruik van drijfmest in het najaar ontmoedigd, door voor de toepassing van de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen, bedoeld in bijlage III.1.3 van de Nitraatrichtlijn, de hoeveelheid werkzame stikstof in de mest steeds hoger vast te stellen. Voor bouwland op veengrond en bouwland dat behoort tot bedrijven die gebruik maken van de derogatie van de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen, bedoeld in bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn, komt reeds – uiterlijk – met ingang van 1 januari 2006 een algeheel verbod tot aanwending van dunne mest in de periode van 16 september tot en met januari te gelden.

De periode waarin geen dierlijke mest mag worden gebruikt kan, als gevolg van weersomstandigheden, aanmerkelijk langer zijn dan de genoemde vijf maanden. In artikel 3 van het BGM is een verbod opgenomen om dierlijke meststoffen te gebruiken, indien de bodem geheel of gedeeltelijk is bevroren of geheel of gedeeltelijk met sneeuw is bedekt. Artikel 3a van het BGM voorziet in een verbod om dierlijke meststoffen te gebruiken, indien de bovenste bodemlaag met water verzadigd is. Deze bepalingen tezamen brengen mee, dat in bepaalde jaren ook in februari in grote delen van Nederland geen dierlijke mest mag worden gebruikt. Dit kan tot gevolg hebben dat in zeer koude of regenachtige jaren gedurende een aaneengesloten periode van zes maanden, die over het algemeen in de periode van september tot en met februari valt, geen dierlijke meststoffen mogen worden gebruikt.

Toepassing van de bepaling van bijlage III bij de Nitraatrichtlijn inzake de opslagcapaciteit brengt in het licht van het voorgaande mee, dat mestproducenten over een opslagcapaciteit voor dierlijke meststoffen moeten beschikken, die ten minste toereikend moet zijn voor de mestproductie in de periode van september tot en met februari. Aan deze verplichting wordt uitvoering gegeven in artikel 2, eerste lid, van het onderhavige besluit. Hierin is aan de producent van dierlijke meststoffen de verplichting opgelegd ervoor zorg te dragen dat de capaciteit van de op het bedrijf aanwezige opslagruimte voor dierlijke meststoffen voldoende is voor de opslag van de in de periode van september tot en met februari geproduceerde hoeveelheid dierlijke meststoffen.

Het gaat daarbij overigens om een ruimer begrip van «dierlijke meststoffen» dan thans is opgenomen in de Meststoffenwet. De definitie van «dierlijke meststoffen» in artikel 1, aanhef en onderdeel e, van de Meststoffenwet heeft slechts betrekking op dierlijke meststoffen die afkomstig zijn van diersoorten die in bijlage A bij de Meststoffenwet zijn genoemd. Dat betekent dat de rechtsbasis van artikel 6a van de Meststoffenwet voor het stellen van regels met betrekking tot de opslagcapaciteit voor dierlijke mest zich in principe beperkt tot deze meststoffen. In de Nitraatrichtlijn wordt onder «dierlijke meststoffen» evenwel verstaan, «excrementen van vee of een mengsel van strooisel en excrementen van vee, alsook producten daarvan», zonder onderscheid naar diersoort. Het in de Meststoffenwet gehanteerde begrip voor «dierlijke meststoffen» is derhalve te eng voor de implementatie van de voorschriften uit de Nitraatrichtlijn. Daarom is in artikel 10b van de Regeling hoeveelheidsbepaling dierlijke en overige organische meststoffen, met gebruikmaking van de bevoegdheid die artikel 61, tweede lid, van de Meststoffenwet biedt, voor de toepassing van het onderhavige besluit, een van de Meststoffenwet afwijkende definitie van het begrip «dierlijke meststoffen» opgenomen, die aansluit bij de begripsbepaling in de Nitraatrichtlijn. Hiermee wordt vooruitgelopen op de, per 1 januari 2006 van kracht wordende, wijziging van de Meststoffenwet, waarmee ter voldoening aan de Nitraatrichtlijn een stelsel van gebruiksnormen in de Meststoffenwet zal worden geïntroduceerd (Kamerstukken II 2004/05, 29 930, nrs. 1–3).

Het ruimere begrip «dierlijke meststoffen» is in lijn met het begrip dat in het BGM wordt gebruikt. De in het BGM gestelde beperkingen aan de uitrijperiodes zien niet alleen op dierlijke meststoffen van de in bijlage A van de wet genoemde diersoorten, maar op «alle meststoffen (...) die geheel of gedeeltelijk bestaan uit uitwerpselen van dieren (...)». Verwezen zij naar artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van het BGM. Nu in het Besluit opslagcapaciteit dierlijke meststoffen Meststoffenwet voor de bepaling van de benodigde opslagcapaciteit aangesloten wordt bij de langste periode waarin het gebruik van dierlijke meststoffen ingevolge het BGM verboden is, is het niet meer dan logisch dat ook voor de toepassing van het Besluit opslagcapaciteit Meststoffenwet het begrip «dierlijke meststoffen» zich niet beperkt tot de in bijlage A van de Meststoffenwet genoemde diersoorten.

2.2 Algemeen geformuleerde gedragsnorm

Bij de formulering van de normstelling in artikel 2, eerste lid, in samenhang met artikel 3 van het onderhavige besluit is gepoogd om onnodige detaillering van de regels te voorkomen. Dat is in lijn met de nota «Bruikbare rechtsorde», die werd verzonden aan de Tweede Kamer bij brief van de Minister van Justitie van 21 april 2004 (Kamerstukken II, 2003/04, 29 279, nr. 9).

Voor de eisen aan de opslagruimte wordt geheel aangesloten bij de krachtens de Wet milieubeheer gestelde individuele dan wel generieke eisen. Voor de berekening van de hoeveelheid te produceren dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kubieke meters, in de periode september tot met februari gelden bij ministeriële regeling vastgestelde forfaitaire productienormen (artikel 2, tweede en vierde lid). Bindende normen op dit punt verschaffen zowel de doelgroep als de handhavingsinstanties het nodige houvast. Tegelijkertijd wordt echter ook rekening gehouden met de mogelijkheid, dat deze productienormen in specifieke situaties af kunnen wijken van de waarden die in werkelijkheid op een bedrijf worden gerealiseerd. Er wordt, overeenkomstig het gedachtegoed van «Bruikbare rechtsorde», niet geprobeerd om deze situaties in gedetailleerde uitzonderingsregels te vangen. In plaats daarvan bevat artikel 4 van het Besluit een algemene clausule, die de producent van dierlijke meststoffen de ruimte biedt, om aan de hand van de nodige bewijsstukken aan te tonen dat in zijn bijzondere situatie afwijkende waarden moeten worden toegepast. Kan hij dat niet, dan gelden voor hem de generieke bij de ministeriële regeling vastgestelde normen. Evenzo is er in artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdelen a, c en d, van afgezien om gedetailleerd voor te schrijven hoe aannemelijk kan worden gemaakt dat eventuele overtollige mest op milieuverantwoorde wijze zal worden afgevoerd, respectievelijk dat er in de periode september tot en met februari minder dieren in de stal kunnen en zullen worden gehouden dan de milieuvergunning, respectievelijk de feitelijke stalcapaciteit toelaat.

Aldus wordt niet alleen rekening gehouden met de grote verschillen die tussen bedrijven kunnen bestaan, maar ook worden bedrijven verschillende alternatieven geboden om aan de norm te voldoen. Dit draagt bij aan het terugdringen van regeldruk en legt meer de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de producent.

2.3 Berekening benodigde opslagcapaciteit

Het uitgangspunt is dat het aan de producent is om aannemelijk te maken dat hij beschikt over de benodigde opslagcapaciteit. De omvang van de mestproductie en derhalve de benodigde opslagcapaciteit worden afgeleid uit de omvang van de stalcapaciteit. Deze stalcapaciteit is de capaciteit die blijkt uit de milieuvergunning, dan wel, bij niet-vergunningplichtige bedrijven, het werkelijke aantal dieren dat in de bij het bedrijf behorende stallen kan worden gehouden (artikel 2, tweede lid, aanhef en onderdeel a, en derde lid).

Als uitgangspunt is gekozen voor de stalcapaciteit, omdat dit een (relatief) vaststaand gegeven is, dat in de praktijk over het algemeen goed aansluit bij de werkelijke veebezetting. Indien de veebezetting in werkelijkheid structureel lager is dan de stalcapaciteit, kan een beroep worden gedaan op de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdelen c en d. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 3 van de toelichting.

Bij de niet-vergunningplichtige inrichtingen, waar ingevolge artikel 2, derde lid, voor de berekening van de opslagcapaciteit wordt uitgegaan van de feitelijke stalruimte, kan deze stalruimte binnen het bedrijf variëren, al naar gelang de dieren ook buiten de eigenlijke stallen, bijvoorbeeld in een tijdelijke potstal in een schuur, worden gehouden. Bij een controle op het bedrijf zal ook de stalcapaciteit van een dergelijke tijdelijke potstal worden meegenomen bij de vaststelling van de totale feitelijke stalcapaciteit en de berekening van de benodigde opslagcapaciteit voor dierlijke mest. Overigens zal dit in de praktijk zelden tot problemen leiden, omdat het kenmerk van dit soort potstallen is dat de dieren op de vaste mest in deze stallen worden gehouden. De stal dient derhalve tevens als opslagruimte. Pas na afloop van het winterseizoen, als

er weer mest op het land mag worden uitgereden, wordt de mest uit dit soort stallen verwijderd.

De omvang van de mestproductie wordt berekend door vermenigvuldiging van het aantal dieren dat kan worden gehouden binnen, kort gezegd, de vergunde, dan wel feitelijke stalcapaciteit met een forfaitaire waarde voor de gemiddelde excretie per dier in de betreffende periode. Deze productienorm wordt in dit geval in een volume-eenheid uitgedrukt. Hierbij wordt rekening gehouden met de diersoort, de diercategorie en het gehanteerde bedrijfssysteem. In verband met het technische karakter van de forfaitaire normen en de benodigde flexibiliteit om de normen aan te kunnen passen aan nieuwe ontwikkelingen en inzichten, is de vaststelling ervan gedelegeerd naar het niveau van een ministeriële regeling (artikel 2, tweede en vierde lid). De betrokken normen zijn vastgesteld in artikel 10c van de Regeling hoeveelheidsbepaling dierlijke en overige organische meststoffen, meer in het bijzonder in de bij dat artikel behorende bijlage. De betrokken bijlage bevat een tabel, met daarin de gemiddelde excretiewaarden in de periode van zes maanden voor de meest voorkomende combinaties van diersoorten, diercategorieën en bedrijfssystemen.

Bij de genoemde aspecten die relevant zijn voor de hoogte van de forfaitaire excretiewaarde moet bijvoorbeeld gedacht worden aan het volgende. Varkens die droogvoer krijgen zullen minder mest produceren dan varkens die brijvoeder krijgen, jonge dieren zullen minder voer gebruiken en minder mest produceren dan oudere dieren, en koeien zullen over het algemeen meer voer gebruiken en aldus meer mest produceren naarmate zij een hogere melkproductie realiseren. Ook het gehanteerde drinkwatersysteem kan van belang zijn voor het geproduceerde mestvolume. Bij pluimvee is voorts relevant of er al dan niet droging van de mest plaatsvindt: er zal, qua volume, minder mest geproduceerd worden indien gebruik gemaakt wordt van een bedrijfssysteem waarbij indroging van mest plaatsvindt tot mestkorrels. Als gevolg hiervan zal de pluimveemestproducent uiteindelijk minder opslagcapaciteit nodig hebben. Overigens zal voor het restproduct van de bewerkte mest, indien dit op het bedrijf aanwezig blijft, wel voldoende opslagcapaciteit op het bedrijf aanwezig dienen te zijn, nu ook producten van dierlijke meststoffen onder de reikwijdte van het besluit vallen.

Indien de producent van mening is dat door bijzondere omstandigheden de excretiewaarden als neergelegd in de ministeriële regeling in zijn situatie niet leiden tot de juiste berekening van de benodigde opslagcapaciteit, kan hij gebruik maken van de in artikel 4 geboden uitzonderingsmogelijkheid. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat, ondanks het feit dat bij het bepalen van de verschillende excretiewaarden reeds rekening wordt gehouden met het gehanteerde bedrijfssysteem, de producent een zodanig van het gebruikelijke systeem afwijkend voer- en watermanagement heeft, dat er voor zijn bijzondere situatie geen passende excretiewaarde in de tabel van de ministeriële regeling is opgenomen. De producent zal niet alleen aan moeten tonen dat en waarom de in de regeling opgenomen waarden niet aansluiten bij zijn bedrijfssituatie, maar zal ook op onderbouwde wijze moeten aangeven welke waarden in zijn situatie dan wél hebben te gelden. Hij zal een en ander moeten kunnen staven aan de hand van bewijsstukken, bijvoorbeeld bewijsstukken met betrekking tot het water- en voerverbruik, bewijsstukken met betrekking tot de opgeslagen en afgevoerde kubieke meters mest in het verleden in relatie tot een vergelijkbare veestapel, en wetenschappelijke rapporten uit binnen- of buitenland met betrekking tot de excretie van bepaalde diersoorten of diercategorieën.

Bij de beoordeling van de van toepassing zijnde excretiewaarde en de vaststelling van de aanwezige opslagcapaciteit maakt de Algemene Inspectiedienst (hierna: AID) gebruik van de door middel van reguliere controles, zoals die in het kader van andere onderdelen van de mestwetgeving plaatsvinden, verkregen gegevens en overige door de producent in het kader van het onderhavige besluit ter beschikking gestelde informatie, waaronder de eventuele milieuvergunning. Indien een producent van mening is dat tenminste één van de gebruikte berekeningsfactoren (excretiewaarde, stalcapaciteit) niet klopt, bijvoorbeeld omdat een kleinere stal is gebouwd dan waarvoor de vergunning is verleend, dient hij te allen tijde aannemelijk te kunnen maken waarom er afgeweken dient te worden van deze berekeningsfactoren en daartoe de nodige bewijsstukken in zijn administratie te bewaren.

2.4 Verschillende soorten mest

In het onderhavige besluit wordt, in navolging van de Nitraatrichtlijn, geen onderscheid gemaakt tussen bedrijven die één soort mest produceren en bedrijven die verschillende soorten mest produceren, dat wil zeggen van verschillende diersoorten of vaste en dunne mest. De praktijk leert dat dunne mest van verschillende diersoorten soms wel en soms niet door elkaar wordt opgeslagen. De meeste bedrijven hebben maar één soort vaste mest, maar als er meerdere soorten vaste mest zijn, kan het gebeuren dat deze gezamenlijk worden opgeslagen. Ook vaste en dunne mest worden in de praktijk soms wel en soms niet bij elkaar opgeslagen. Indien een bedrijf zowel vaste als dunne mest produceert en deze apart van elkaar opslaat, dient het voor beide soorten een opslagcapaciteit te hebben die voldoende is voor de productie van dat type mest in een periode van zes maanden. Indien een bedrijf dunne, onderscheidenlijk vaste mest van verschillende diersoorten opslaat in één opslagruimte, dient deze ruimte een totale opslagcapaciteit te hebben voor de mestproductie van de verschillende diersoorten van tenminste zes maanden. Indien een bedrijf de mest van verschillende diersoorten opslaat in verschillende opslagruimten, dienen deze ruimten voor de desbetreffende diersoort een opslagcapaciteit te hebben van zes maanden.

2.5 Het bedrijfsbegrip

Voor de vraag welke opslagruimte voor dierlijke mest tot het bedrijf behoort, is het bedrijfsbegrip zoals gehanteerd in de Meststoffenwet doorslaggevend. Het gaat daarbij om het samenhangende geheel van productie-eenheden dat als eenheid wordt geëxploiteerd en uitsluitend of onder meer ten behoeve van de landbouw wordt geëxploiteerd. Welke productie-eenheden als zodanige eenheid moeten worden gezien dat gesproken kan worden van één bedrijf, moet naar de feitelijke omstandigheden worden beoordeeld. Daarnaast is van belang dat ook in juridische zin sprake zal moeten zijn van een eenheid, in die zin dat de productie-eenheden in gebruik zullen moeten zijn bij één en dezelfde natuurlijke persoon of rechtspersoon, dan wel één en hetzelfde samenwerkingsverband van natuurlijke personen of rechtspersonen, op grond van een civielrechtelijke titel die het exclusieve gebruiksgenot van de productie-eenheden verschaft. Bij een opslagruimte bij een landbouwbedrijf gaat het bij de gebruikstitels in het bijzonder om eigendom, een zakelijk gebruiksrecht of een pachtovereenkomst.

2.6 Opslagruimte voor dierlijke meststoffen

Ingevolge de definitie van artikel 1, onderdeel b, valt onder het begrip «opslagruimte voor dierlijke meststoffen» zowel een opslagruimte waarvoor een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieu-

beheer is verstrekt, als een opslagruimte waarop een krachtens artikel 8.40 van de Wet milieubeheer gestelde algemene maatregelen van bestuur – thans het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer, het Besluit mestbassins milieubeheer en het Besluit melkrundveehouderijbedrijven milieubeheer – van toepassing zijn. Hiertoe kan daarom niet alleen gerekend worden een opslagtank behorende tot de inrichting waarop de milieuvergunning ziet, maar bijvoorbeeld ook een mestsilo, een foliebassin of een mestdichte plaat voor de opslag van vaste mest, zolang op deze opslagruimten de krachtens de Wet milieubeheer gestelde eisen van toepassing zijn. Voor vaste mest in stallen die slechts na afloop van een productieronde of na afloop van de winter uit de stal wordt verwijderd telt de opslag in de stal ook mee als opslagcapaciteit. Hoewel de Nederlandse tekst van de Nitraatrichtlijn spreekt over de opslagcapaciteit van «tanks voor dierlijke mest», wordt met de ruimere interpretatie van het begrip «opslagruimte voor dierlijke meststoffen» in het onderhavige besluit aangesloten bij de Franse, Duitse en Engelse tekst van de Richtlijn.

3. Afwijkingsmogelijkheden

De verplichting, genoemd in artikel 2, om op het bedrijf opslagruimte voor dierlijke meststoffen te hebben die geschikt is voor de opslag van de mestproductie in de periode van september tot en met februari, kent vier afwijkingsmogelijkheden, genoemd in artikel 3, eerste lid, van het onderhavige besluit. Deze afwijkingsmogelijkheden laten, indien is voldaan aan de voorwaarden, in bepaalde gevallen toe dat de werkelijk op het bedrijf aanwezige opslagcapaciteit kleiner is dan de ingevolge artikel 2 van het onderhavige besluit vereiste opslagcapaciteit.

De eerste afwijkingsmogelijkheid, genoemd in artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel a, houdt in dat voor de hoeveelheid, in de periode van september tot en met februari, boven de werkelijke opslagcapaciteit geproduceerde dierlijke meststoffen, geen opslagcapaciteit nodig is, indien deze hoeveelheid op een voor het milieu onschadelijke wijze zal worden verwijderd.

Het begrip verwijderen kan hier als volgt geïnterpreteerd worden. Het verwijderen van het deel boven de werkelijke opslagcapaciteit kan bijvoorbeeld plaatsvinden door afvoer van de mest naar een ander bedrijf of een intermediaire onderneming met voldoende capaciteit om de aangevoerde mest op te slaan of te verwerken. Het kan ook gaan om afvoer naar een onderneming waar mest wordt verbrand of een andere mestverwerker. Dat de mest op een voor het milieu onschadelijke wijze wordt verwijderd, kan dan bijvoorbeeld aannemelijk worden gemaakt door middel van een schriftelijke overeenkomst met afnameplicht waaruit blijkt dat het teveel aan geproduceerde mest in de betrokken periode van het bedrijf zal worden afgevoerd en elders zal worden gebruikt, opgeslagen of verwerkt. Nu het verwijderen van dat deel van de mest boven de werkelijke opslagcapaciteit aannemelijk moet kunnen worden gemaakt vóórdat de betreffende periode aanvangt, zal de mestproducent deze overeenkomst vóór 1 september gesloten moeten hebben. Het verwijderen van het deel boven de werkelijke opslagcapaciteit kan verder bijvoorbeeld plaatsvinden door export of, als het bedrijf over de benodigde vergunningen beschikt, vernietiging van de mest op het bedrijf zelf, bijvoorbeeld door middel van verbranding of vergassing. Het aannemelijk maken dat een bepaalde hoeveelheid dierlijke mest zal worden geëxporteerd kan door overlegging van het contract met afnameplicht met de buitenlandse afnemer, dan wel door de bedrijfsgegevens van voorgaande jaren waaruit de hoeveelheid geëxporteerde mest in het verleden blijkt. Voor het aannemelijk maken van verbranding of vergassing zal de agrariër gegevens moeten overleggen met betrekking

tot de capaciteit van een aanwezige installatie die aan de wettelijke eisen voldoet en waarvoor de producent over de benodigde vergunningen beschikt, dan wel door de bedrijfsgegevens van voorgaande jaren waaruit de hoeveelheid vernietigde mest in het verleden blijkt.

De tweede, in de aanhef en onderdeel b van het eerste lid genoemde uitzondering is relevant voor bedrijven die over percelen bouw- of braakland op klei- of veengrond beschikken. Deze hebben in het kader van het BGM nu nog de mogelijkheid om dierlijke mest uit te rijden in de periode van september tot en met januari. Als gevolg van het akkoord met de Europese Commissie over het derde Actieprogramma komt deze mogelijkheid voor dunne mest in de toekomst te vervallen, omdat het gebruik van dunne mest in de betrokken periode leidt tot uit- en afspoeling van nitraat en fosfaat naar grond- en oppervlaktewater. Voor vaste mest blijft deze mogelijkheid wel bestaan. Verwezen zij naar de brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer van 1 juli 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 28 385, nr. 37), waarin de aan de Commissie gedane toezeggingen nader worden toegelicht. Het verbod tot het uitrijden van dunne mest buiten het groeiseizoen zal – zoals is aangegeven in subparagraaf 2.1 van deze nota van toelichting – geleidelijk worden uitgebreid tot bouwland op kleigrond. Uiteindelijk zal dit voor de jaren 2009 en volgende uitmonden in een uitrijverbod voor bouwland op kleigrond gedurende de periode van 16 september tot en met januari. Voor veengrond en bedrijven met een derogatie komt al – uiterlijk – met ingang van 1 januari 2006 een algeheel verbod tot aanwending van dunne mest op bouwland in de periode van 16 september tot en met januari te gelden.

Voor de opslagcapaciteit betekent dit het volgende. Voor de periode waarin het gebruik van mest buiten het groeiseizoen op bouwland en braakland op klei- en veengronden ingevolge artikel 4 van het BGM is toegestaan, met uitzondering van de maand februari (artikel 3, tweede lid), geldt dat voor de betrokken aan te wenden hoeveelheid dierlijke meststoffen geen opslagcapaciteit aanwezig behoef te zijn. Doordat de perioden waarin het gebruik van dunne mest buiten het groeiseizoen op bouw- en braakland op klei- en veengronden is toegestaan steeds korter worden, wordt de benodigde opslagcapaciteit steeds groter. Dat betekent dat de mestproducent geleidelijk voor een steeds groter deel van de boven de werkelijke opslagcapaciteit geproduceerde mest een oplossing moet zoeken. Hij kan dit doen door opslagcapaciteit bij te bouwen of te pachten, dan wel door geleidelijk een steeds groter deel van de mest op een andere milieuverantwoorde wijze af te voeren.

De maand februari valt buiten de periode waarvoor, ingeval van aanwending van dierlijke mest op bouw- en braakland op klei en veen buiten het groeiseizoen, een afwijking van de ten algemene voorgescreven opslagcapaciteit is toegestaan. Dit omdat het ook op deze gronden, in verband met de voor februari in Nederland kenmerkende slechte weersomstandigheden, ingevolge artikel 3 en 3a van het BGM veelal verboden is om dierlijke meststoffen te gebruiken. Nu voor de mestproducenten met bouwland op andere gronden dan klei en veen en voor mestproducten met grasland de benodigde opslagcapaciteit is gerelateerd aan het gebruiksverbod van de maanden september tot en met januari, aangevuld met de maand februari, ligt het in de rede dat ook mestproducenten met bouw- of braakland op klei en veen in ieder geval voor de maand februari voldoende opslagcapaciteit dienen te hebben.

Een derde afwijkingsmogelijkheid is neergelegd in artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel c. Ingevolge deze uitzondering is het niet noodzakelijk om voor de totale op basis van de stalcapaciteit berekende

mestproductie van de periode van september tot en met februari opslagcapaciteit te hebben, indien aannemelijk kan worden gemaakt dat in de periode van september tot en met februari minder mest geproduceerd zal worden, omdat de feitelijke stalcapaciteit kleiner is dan waarvoor de milieuvergunning is verleend. Bij deze uitzondering kan met name gedacht worden aan de volgende twee situaties. De uitzondering ziet in de eerste plaats op de situatie dat de stal geheel of gedeeltelijk onbruikbaar is geworden als gevolg van een verbouwing, of als gevolg van brand of een andere calamiteit. De tweede situatie waar de afwijkingsmogelijkheid in voorziet, is de situatie dat in het verleden de facto een kleinere stal is gebouwd, dan waarvoor een milieuvergunning werd verleend. Voor bedrijven die ingevolge artikel 8.40 van de Wet milieubeheer niet vergunningplichtig zijn, worden deze situaties al gedekt door artikel 2, derde lid, van het besluit.

Indien een mestproducent aannemelijk wil maken dat hij onder deze uitzondering valt, dan dient dit te gebeuren vóórdat de betreffende periode aanvangt op 1 september. In een situatie van verbouwing bijvoorbeeld kan, in geval bij of krachtens de Wet milieubeheer of de Woningwet voor de verbouwing een vergunning is vereist dan wel een melding verplicht is, deze vergunning of melding worden overgelegd. Daarnaast kan uit contracten met de aannemer en de feitelijke situatie blijken dat het houden van dieren in de stallen gedurende de betrokken periode tijdelijk onmogelijk is.

Tot slot wordt in artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel d, een uitzondering voorzien ingeval: a. in de betrokken periode op het bedrijf stelselmatig minder dieren worden gehouden, b. slechts een deel van de dieren op stal wordt gehouden en het andere deel van de dieren wordt geweid, of c. de dieren niet gedurende de gehele periode op stal worden gehouden. Het gaat hier uitdrukkelijk om structurele situaties. Gedacht kan worden aan een melkveehouder die bijvoorbeeld al jaren achter elkaar minder koeien houdt dan het aantal dat hij gezien de capaciteit zou kunnen houden. Hij zou dan door middel van de bedrijfsgegevens van voorgaande jaren, bijvoorbeeld de vee-administratie, de fiscale boekhouding, het bedrijfsmanagementsysteem, de gegevens van de jaarlijkse landbouwtelling of I&R-gegevens, aannemelijk kunnen maken dat er sprake is van een vast patroon, waardoor de afwijkingsmogelijkheid op hem van toepassing is. Een ander voorbeeld is een veehouder die structureel een deel van zijn vee in de betrokken periode, of in een belangrijk deel daarvan weidt in plaats van op stal laat staan. Dit kan aannemelijk worden gemaakt aan de hand van bedrijfsgegevens van het huidige jaar en voorafgaande jaren over het voermanagement: het aandeel ingekuild of aangevoerd ruwvoer en het aandeel mengvoer in het totale regime.

Meer conjunctureel, door marktomstandigheden bepaalde tijdelijke leegstand van de stallen, valt niet onder de uitzondering. Een dergelijke leegstand is op voorhand met onvoldoende zekerheid aannemelijk te maken. Bij nieuwe ontwikkelingen op de vee- en vleesmarkt bestaat een reëel risico dat de veestapel alsnog op de gebruikelijke omvang uitkomt en voor die situatie moeten er voldoende garanties zijn dat de te produceren hoeveelheid dierlijke meststoffen kan worden opgeslagen, dan wel op milieuverantwoorde wijze kan worden afgevoerd.

4. Uitvoering en handhaving

Toezicht op de naleving van de verplichting, zoals deze is neergelegd in het onderhavige Besluit, zal plaatsvinden door de AID. De Dienst Regelingen van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

(hierna: Dienst Regelingen) is belast met de uitvoering van de last onder dwangsom en bestuursdwang.

Voor het nalevingsniveau is van belang dat er in Nederland thans reeds voldoende capaciteit is om de mestproductie van een half jaar op te slaan. De totale mestproductie in Nederland bedraagt ongeveer 70 miljoen ton per jaar. Hier staat een opslagcapaciteit tegenover van ongeveer 59 miljoen ton mest. (Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek 1997 en 2001). De praktijk leert daarnaast dat bij meer dan 95% van de mestproducenten op het bedrijf zélf voldoende opslagcapaciteit aanwezig is om de periode van september tot en met februari te overbruggen. Vrijwel alle stallen die de afgelopen 15 jaar zijn gebouwd, en rundveestallen die de afgelopen 30 jaar zijn gebouwd, hebben een opslagcapaciteit voor 6 tot 12 maanden. Het ligt daarom in de verwachting dat het nalevingsniveau van het Besluit hoog zal zijn.

De feitelijke controle zal worden gecombineerd met de reguliere controleactiviteiten die nu reeds in het kader van het toezicht op de naleving van andere onderdelen van de mestwetgeving plaatsvinden, zoals de regels van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en, in de toekomst, de regels van het stelsel van gebruiksnormen. Een dergelijke integrale bedrijfscontrole is mogelijk, omdat de verschillende controleactiviteiten betrekking hebben op hetzelfde bedrijf en de controle op de verschillende onderdelen van de mestwetgeving grotendeels plaatsvindt aan de hand van dezelfde feitelijke gegevens.

Het is aan de mestproducent om aannemelijk te maken dat hij, indien geconstateerd is dat hij over onvoldoende opslagcapaciteit in relatie tot de stalcapaciteit beschikt, het overschot aan dierlijke meststoffen op milieuverantwoorde wijze zal verwijderen (artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel a), dan wel aannemelijk te maken dat één van de in paragraaf 3 toegelichte afwijkingsmogelijkheden van artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdelen b, c en d zich voordoen. De bewijsstukken waarmee een mestproducent aannemelijk kan maken dat hij onder één van de afwijkingsmogelijkheden valt moeten ten minste tot 2 jaar na afloop van de in artikel 2, eerste lid, genoemde periode op het mestproducerende bedrijf worden bewaard en dienen bij een controle door de AID te kunnen worden overgelegd. Ingevolge artikel 1a Wet op de economische delicten, in samenhang met artikel 70 van het Wetboek van Strafrecht, kan strafvordering bij overtredingen immers plaatsvinden tot 2 jaar na de dag waarop het strafbare feit is gepleegd.

Afhankelijk van de aard en de ernst van de overtreding dient een keuze te worden gemaakt tussen de verschillende sanctiemiddelen. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is op grond van artikel 71a van de Meststoffenwet bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens die wet gestelde verplichtingen. Ingevolge artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht wordt de minister in plaats van de mogelijkheid tot bestuursdwang, de mogelijkheid geboden tot het opleggen van een last onder dwangsom. De minister heeft deze bevoegdheid gemandateerd aan specifieke functionarissen van de Dienst Regelingen. Daarnaast is overtreding van het onderhavige Besluit ingevolge artikel 1a van de Wet op de economische delicten een economisch delict.

In eerste instantie zal gekozen worden voor de toepassing van de last onder dwangsom, daar het primaire doel is om te bewerkstelligen dat voldaan wordt aan het Besluit. Bij deze last zal van de producent verlangd worden, dat hij alsnog de verplichting van artikel 2 nakomt op straffe van een te verbeuren geldsom. Voordat een last onder dwangsom wordt

opgelegd zal de producent een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom ontvangen, waarin wordt aangegeven welke hoeveelheid mest boven de op het bedrijf aanwezige opslagcapaciteit naar verwachting zal worden geproduceerd en van welke hoeveelheid derhalve moet worden aangetoond dat deze op een verantwoorde wijze zal worden verwijderd. Tevens zullen verschillende mogelijkheden worden aangegeven over de wijze waarop aan de last voldaan kan worden, zoals bijvoorbeeld het pachten van opslagruimte, het sluiten van contracten met afnemers of het afstoten van een bepaald aantal dieren. De producent wordt op deze manier in de gelegenheid gesteld om binnen een bepaalde termijn alsnog te voldoen aan zijn verplichting. Indien de producent binnen een redelijke termijn na het voornemen nog steeds niet voldoet aan zijn verplichting, zal hem een last onder dwangsom worden opgelegd. Ook in het besluit tot de last onder dwangsom zelf zal, net als in het voornemen, duidelijk omschreven worden wat de overtreding is en hoe het verbeuren van de dwangsom voorkomen kan worden. Indien de last onder dwangsom niet het gewenste resultaat oplevert kan bestuursdwang worden toegepast. Bij de toepassing van bestuursdwang kan gedacht worden aan de mogelijkheid om een bedrijf geheel of gedeeltelijk stil te leggen, voor dat deel van het bedrijf waarvoor geen opslagcapaciteit is, zolang de overtreding voortduurt.

Strafrechtelijke handhaving zal toegepast worden in uitzonderlijke gevallen, namelijk daar waar bestuursrechtelijke handhaving niet het gewenste effect kan bereiken. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan notoire overtreders, waaraan reeds meerdere malen een last onder dwangsom is opgelegd of ten aanzien waarvan bestuursdwang is toegepast, doch die zich er niet van weerhouden opnieuw de verplichting niet na te komen.

Nu de verwachting is dat het nalevingsniveau goed zal zijn, de controle wordt meegenomen in de reguliere controles en het aannemelijk maken dat één van de afwijkingmogelijkheden van toepassing is aan de producent is, zal er slechts een geringe stijging van de uitvoeringslasten van de AID en de Dienst Regelingen plaatsvinden. Deze stijging bestaat bij de AID uit een extra benodigde tijd per reguliere controle van ongeveer één uur. Daarnaast verwacht de AID, gezien het feit dat zich nu vrijwel geen problemen voordoen met betrekking tot de opslagcapaciteit en dit naar verwachting na invoering van het besluit niet anders zal zijn, slechts in 15 tot 25 gevallen een controlerapport of proces-verbaal ten behoeve van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctionering te moeten opmaken ingeval van een eventuele overtreding van het besluit.

Nu de overeenkomst met betrekking tot de milieuverantwoorde afvoer niet centraal wordt geregistreerd, doch op het bedrijf bewaard dient te worden, vindt hier geen stijging van de uitvoeringslasten van de Dienst Regelingen plaats. Een stijging van de uitvoeringslasten van de Dienst Regelingen zal pas ontstaan op het moment dat overtreding van het Besluit plaatsvindt en er gesanctioneerd dient te worden. De Dienst Regelingen is immers belast met de bestuursrechtelijke handhaving van de onderhavige zorgplicht. Dit betekent dat zij het voornemen tot opleggen van de last onder dwangsom zal doen uitgaan. De betrokkene kan vervolgens zijn zienswijze hierop geven en met eventueel tegenbewijs komen, waarna de Dienst Regelingen een beoordeling van dit aanvullende bewijs zal moeten uitvoeren en eventueel nader onderzoek moet (laten) verrichten. Vervolgens legt de Dienst Regelingen de last onder dwangsom zélf op, draagt zorg voor de kennisgeving van verbeurde dwangsommen bij het niet nakomen van de last, zal in mandaat de beslissing op een eventueel bezwaarschrift nemen en verweer voeren bij eventuele beroepsprocedures. De invordering van de verbeurde dwangsom wordt door de Dienst Regelingen uitbesteed aan de deurwaarder. De totale

belasting van de Dienst Regelingen wordt, gezien het te verwachten lage aantal gevallen waarin bestuursrechtelijk opgetreden zal worden – 15 tot 25 gevallen, waarvan 80% in bezwaar en 20% in beroep zal gaan – geschat op circa € 30.000, hierbij uitgegaan van het maximale aantal van 25 gevallen.

Gelet op het voorgaande zal het aantal te verwachten bezwaar- en beroepschriften en de belasting van het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur te verwaarlozen zijn.

5. Bedrijfseffecten

5.1 Investeringslasten en administratieve lasten

In de praktijk beschikt 95% van de mestproducenten over voldoende opslagcapaciteit om de periode van september tot en met februari te overbruggen. Deze producentenbehoeven derhalve niet te investeren in uitbreiding van de opslag. Voor hen verandert er dus niets.

Nu de totale opslagcapaciteit binnen Nederland de totale opslagbehoefte overstijgt, zal ervoor de kleine groep producenten die over onvoldoende capaciteit beschikken, geen opslagruimte bijgebouwd hoeven te worden. Het feit dat de producent van tevoren moet kunnen aantonen dat hij de overtollige mest kan verwijderen, is de enige wijziging ten opzichte van de bestaande situatie. Voor deze producenten zal derhalve een verzwaring van de administratieve lasten optreden.

Het aantal producenten dat op het bedrijf zelf over onvoldoende opslagcapaciteit beschikt, is geschat op maximaal 3.000 bedrijven. Dit zijn voornamelijk vleeskuikenbedrijven en vleeskalverbedrijven. Bij vleeskuikenbedrijven ligt de mest in de stal waar de dieren gehouden worden. De dieren staan hierbij «op de mest». Deze mest wordt telkens na afloop van een ronde uit de stal gehaald. Deze mest wordt vervolgens over het algemeen opgehaald door een mesthandelaar. Bij de vleeskalverbedrijven levert een relatief grote groep bedrijven de mest aan een mestverwerker. Hiertoe zijn er meestal leveringscontracten tussen de verwerker en de kalverenhouder afgesloten. Zowel de vleeskuikenhouders, de kalverenhouders als andere bedrijven in vergelijkbare situaties zullen de hierboven omschreven werkwijze nu vóór 1 september schriftelijk moeten vastleggen.

Indien een producent besluit om een schriftelijke overeenkomst af te sluiten met betrekking tot de afvoer van zijn overtollige mest, zal hij hiervoor ongeveer 3 uur moeten vrijmaken. De administratieve lasten kunnen als gevolg van het afsluiten van deze overeenkomst daarom per bedrijf stijgen met $3 \times € 30 = € 90$. De administratieve lasten voor de sector stijgen hierdoor, indien uitgegaan zou worden van een situatie waarbij voorheen geen schriftelijke overeenkomst werd gesloten, maximaal met een bedrag van € 270.000.

Daarnaast zullen de bedrijven die gecontroleerd worden, boven op de reguliere controle 1 uur extra tijd moeten vrijmaken om controle door de AID mogelijk te maken. Zo zullen zij hun administratie ter beschikking moeten stellen, inspecteurs moeten begeleiden, antwoorden moeten geven op gestelde vragen et cetera. De administratieve lasten hiervan bedragen € 30 per gecontroleerd bedrijf.

Er zijn gelet op het voorgaande geen wezenlijke sociaal-economische effecten te verwachten van het onderhavige besluit.

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (hierna: Actal) heeft positief geadviseerd met betrekking tot het onderhavige besluit. Het heeft geconstateerd dat de administratieve lasten direct voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn en dat het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit binnen de begrensde mogelijkheden die de richtlijn biedt, gezocht heeft naar opties om de administratieve lasten te beperken. Actal wijst hierbij op de vormvrije verplichting om aan te tonen dat de overtollige dierlijke meststoffen op een voor het milieu verantwoorde wijze van het bedrijf worden verwijderd en merkt op dat indien gekozen was voor een voorgeschreven vorm, zoals een mestafzetovereenkomst, dit tot veel hogere kosten zou hebben geleid.

5.2 Concurrentiepositie ten opzichte van andere Europese landen

Gezien de grote overeenkomst tussen het Nederlandse beleid ten aanzien van uitrijperiode en opslagcapaciteit en het beleid op deze terreinen in de ons omringende landen, heeft het onderhavige besluit geen effect op de marktwerking.

De benodigde opslagcapaciteit is afhankelijk van de toegestane uitrijperiode van dierlijke mest. Hierbij spelen onder andere de grondsoort, het klimaat en het verbouwde gewas een rol. In België en Schotland wordt een minimale opslagcapaciteit voor de mestproductie van 6 maanden vereist. In Denemarken wordt tevens een minimale opslagcapaciteit voor de productie van 6 maanden vereist, zij het dat de opslagcapaciteit mede afhankelijk is gesteld van de gebruiksregels voor mest (afhankelijk van onder andere regen, vorst, oogsttijd), en als gevolg hiervan over het algemeen overeen dient te komen met een mestproductie van 9 maanden. In Zweden dient de opslagcapaciteit overeen te komen met een mestproductie van 6 tot 10 maanden. In Ierland wordt een minimale opslagcapaciteit vereist voor de mestproductie van 14 tot 24 weken en in Frankrijk van 4 tot 8 maanden, in beide landen afhankelijk van de regio waarin de producent zich bevindt. In Engeland is de vereiste minimale opslagcapaciteit afhankelijk van een combinatie van de mestproductie in een vaststaande periode waarin een gebruikverbod geldt en de mestproductie van een variabel aantal maanden dat een bepaald tot het bedrijf behorend perceel op grond van het actieprogramma en de nationale regels niet bemest mag worden. Er geldt een gebruikverbod van 3 maanden voor percelen van onbeteelde zandgrond en van 2 maanden voor met gras of najaarsgewas beteelde grond, waarbij afhankelijk van de lokale omstandigheden vervolgens het variabele aantal maanden opgeteld dient te worden dat een bepaald tot het bedrijf behorend perceel, rekening houdend met perioden van regen of vorst, niet bemest mag worden.

6. Verhouding tot Wet milieubeheer

De verhouding tot de Wet milieubeheer is geregeld in het tweede lid van artikel 6a van de Meststoffenwet. Regels die zijn gesteld bij of krachtens de Wet milieubeheer blijven onverkort gelden. Het onderhavige besluit regelt slechts de omvang van de opslagruimte voor dierlijke meststoffen die op een agrarisch bedrijf aanwezig moet zijn. Voorschriften ter voorkoming of beperking van de nadelige effecten van een dergelijke opslagruimte voor het milieu worden geregeld in de vergunningen op grond van artikel 8.1 van de Wet milieubeheer en bij of krachtens de besluiten op grond van artikel 8.40 en artikel 8.44 van de Wet milieubeheer. Deze voorschriften betreffen veelal de ligging, de technische uitvoering en de afdekking van de mestopslag. Het onderhavige besluit

laat de verplichtingen die uit deze milieuvorschriften voortvloeien onverlet.

De besluiten op grond van artikel 8.40 of 8.44 van de Wet milieubeheer waarin of op basis waarvan voorschriften voor de opslag van mest gelden zijn het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer, het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer en het Besluit mestbassins milieubeheer. In het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer en het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer worden in bijlage I, onderdeel II (Voorschriften), onder punt 1 de voorschriften voor de opslag van vaste mest op melkrundveehouderijen en akkerbouwbedrijven gegeven. In het Besluit mestbassins milieubeheer worden in bijlage I, onderdeel II de voorschriften voor de opslag van dunne mest gegeven. Het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer en het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer zullen in de toekomst worden vervangen door het nog in voorbereiding zijnde Besluit landbouw en gemechaniseerde loonbedrijven milieubeheer. In dat besluit zal overigens ook geregeld worden dat tijdelijke opslag van vaste mest op de kopakker, zich op een afstand van tenminste vijf meter van het oppervlaktewater moet bevinden. Deze eis vloeit overigens ook voort uit het Lozingenbesluit open teelten en veehouderij, dat is gebaseerd op de Wet verontreiniging oppervlaktewater.

Voor de situaties waarop de genoemde, op de Wet milieubeheer gebaseerde besluiten niet van toepassing zijn worden de voorschriften voor de opslag van mest in de milieuvergunning opgenomen.

Een indirect gevolg voor het milieu van het onderhavige besluit is, dat door de verplichting om voor voldoende opslagcapaciteit zorg te dragen, kan worden voorkomen dat de hoeveelheid mest boven de werkelijke opslagcapaciteit illegaal wordt uitgereden.

7. Commentaarronde

Het ontwerp is voor commentaar toegezonden aan een groot aantal maatschappelijke organisaties. Een reactie is ontvangen van:

- de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO),
- de belangenorganisatie voor ondernemers die werkzaam zijn in de sector Cultuurtechnische werken en grondverzet, Meststoffendistributie en Loonwerken in de Agrarische sector in Nederland (CUMELA),
- de Stichting Natuur en Milieu (SNM),
- de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV),
- de Vereniging van Accountants- en Belastingadviesbureaus (VLB).

Ten algemene kan opgemerkt worden dat LTO en CUMELA hun waardering uitspreken voor de praktische wijze waarop in het Besluit invulling wordt gegeven aan de vereisten uit de Nitraatrichtlijn.

LTO plaatst een kanttekening bij het ontbreken van de mogelijkheid tot uitrijden op bouwland op klei en veen als uitzondering op de algemene verplichting om voor de mestproductie die plaatsvindt in de periode van september tot en met februari voldoende opslagcapaciteit te hebben. LTO merkt op dat het in de praktijk nooit zo zal zijn dat er 6 maanden lang geen mest uitgereden kan worden. LTO pleit er daarom voor om in het besluit ruimte te creëren voor het gebruik van dierlijke mest in de betrokken periode op klei- en veengrond.

Naar aanleiding van deze opmerking is artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van het besluit opgenomen, hierbij rekening houdende met de door het akkoord met de Europese Commissie inzake het derde Actieprogramma ingegeven beperkingen met betrekking tot het gebruik

van dunne mest op bouw- en braakland op klei en veen, die in de loop der jaren steeds verder zullen worden aangescherpt.

Met betrekking tot de milieuverantwoorde afvoer merkt LTO voorts op dat een aantal veehouders een doorlopend contract heeft met een tussenpersoon die bij hen periodiek de mest afvoert. De veehouder kan op grond van dit contract niet vóór 1 september aangeven waar de mest naartoe gaat, dat is immers aan de tussenpersoon, echter wel wie de mest afvoert.

Ook deze vorm van periodieke afvoer middels een tussenpersoon kan worden gezien als «aantoonbaar voor het milieu op onschadelijke wijze verwijderd».

Voor LTO is het voorts van belang dat de opslag van vaste mest op de kopakker wordt meegenomen als opslagcapaciteit in het kader van het onderhavige besluit.

De opslag van vaste mest moet voldoen aan de bij of krachtens de Wet milieubeheer gestelde eisen. De voorwaarden voor de opslag van vaste mest buiten de inrichting op grond van de huidige regelgeving met betrekking tot de opslag van dierlijke meststoffen in het kader van de Wet milieubeheer omvatten onder andere de eis van opslag op een mestdichte mestplaat, die is voorzien van een opstaande rand of een gelijkwaardige voorziening. De opslag van vaste mest op de kopakker is op grond van de huidige milieuwetgeving derhalve niet toegestaan, tenzij deze voldoet aan de bij of krachtens de Wet milieubeheer gestelde regels. Deze eis ligt in de rede, aangezien zekerheid moet bestaan over de daadwerkelijke benutbaarheid van een bepaalde opslagruimte voor dierlijke meststoffen en het bestendige karakter daarvan. Dat het begrip «opslagcapaciteit voor dierlijke meststoffen» niettemin ruim mag worden geïnterpreteerd, wordt nader toegelicht in paragraaf 2.6 van de toelichting.

CUMELA geeft met betrekking tot paragraaf 2.4 aan dat vaste en dunne mest in de praktijk regelmatig bij elkaar worden opgeslagen. De toelichting is op dit punt aangepast.

SNM uit zorgen met betrekking tot de controleerbaarheid van het onderhavige besluit. Zij verwacht grote schade aan het milieu, door grootschalige overschrijding van de mestnormen in concentratiegebieden van intensieve veehouderijen en wijst erop dat het onderhavige besluit een functie heeft bij het voorkomen daarvan. Daarnaast merkt SNM op dat bij dierziekte-uitbraken is gebleken dat de mestkelders in deze gebieden te klein zijn.

Met het onderhavige besluit is evenwel slechts beoogd om de verplichting te creëren tot het beschikken over voldoende opslagcapaciteit voor dierlijke meststoffen voor de periode waarvoor een gebruiksverbod geldt. Die opslagcapaciteit is thans over het algemeen al voldoende. Niet beoogd is een oplossing te creëren voor de algemene milieuproblematiek die SNM naar voren brengt. Daarvoor dient het eerdergenoemde wetsvoorstel tot wijziging van de Meststoffenwet, waarmee een stelsel van gebruiksnormen in de Meststoffenwet zal worden geïntroduceerd.

De NMV heeft een drietal vragen gesteld. De NMV vraagt ten eerste of er onder normale omstandigheden dunne mest uitgereden kan worden op grasland. Het antwoord hierop, gelet op hetgeen vermeld is in paragraaf 3, is positief, met inachtneming van de hiervoor geldende beperkingen van het BGM. Ten tweede vraagt de NMV of er geen opslagcapaciteit aanwezig hoeft te zijn voor dieren die in de maanden september, oktober en november nog geweid zullen worden. Het antwoord hierop is ook bevestigend. Dieren die in die maanden niet stelselmatig in de stal

gehouden worden, vallen onder de uitzondering van artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel d, van het besluit. Als laatste vraagt de NMV met welke mestproductie een producent rekening dient te houden bij de berekening van de benodigde opslagcapaciteit. De berekeningswijze van deze productie is na de commentaarroude vastgelegd in artikel 2, tweede en derde lid, van het besluit. Indien de producent van mening is dat de in genoemde bepalingen voorziene forfaitaire waarden niet van toepassing zijn op zijn bedrijf, kan hij op grond van artikel 4 van het besluit op basis van onderbouwde gegevens ook andere waarden hanteren.

Met betrekking tot subparagraaf 2.3 van deze nota van toelichting merkt de VLB op, dat zij voor het vaststellen van de omvang van de stalcapaciteit de voorkeur geeft aan het aantal aanwezige dieren dat in de periode van september tot en met februari wordt gehouden. Daarnaast merkt zij op dat de ondernemer voor de berekening van de omvang van de mestproductie de keuze geboden moet worden tussen een forfaitaire excretiewaarde en de feitelijke excretiewaarde.

Indien er meer dierlijke mest geproduceerd wordt dan er opslagcapaciteit is, bestaat op grond van de uitzondering opgenomen in artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel a, de mogelijkheid dit gedeelte op een voor het milieu onschadelijke wijze te verwijderen van het bedrijf. Nu de producent voor aanvang van de desbetreffende periode moet kunnen aantonen dat hij de overtollige mest zal verwijderen voor aanvang van de desbetreffende periode, is het noodzakelijk uit te gaan van de fictie van de stalcapaciteit bij de berekening van de mestproductie in plaats van het werkelijk aantal gehouden dieren, dat pas achteraf duidelijk is. De eis van vooraf kunnen aantonen volgt rechtstreeks uit de formulering van het gebod in de Nitraatrichtlijn en het arrest van het Hof van 2 oktober 2003.

Met betrekking tot de berekening van de omvang van de mestproductie heeft de producent op grond van artikel 4 van het besluit de mogelijkheid om aannemelijk te maken dat ten aanzien van zijn bedrijf andere excretiewaarden hebben te gelden dan de bij ministeriële regeling gestelde generieke forfaitaire waarden.

Met betrekking tot punt 2.5 merkt de VLB op dat het gebruiken dan wel huren van mestopslag bij derden flexibeler dan via het «bedrijfsbegrip» vorm gegeven moeten worden, om te voorkomen dat producenten hun eigen stal gaan verlengen.

Uit de systematiek van gebruikstitels in het Burgerlijk Wetboek en de Pachtwet volgt dat tot een bedrijf in de zin van de Meststoffenwet alleen die gebouwen behoren waar eigendom, pacht of ander zakelijk gebruiksrecht op rust, dus geen huur. Gehuurde dan wel gebruikte opslagen kunnen dus, zoals het begrip bedrijf nu gedefinieerd is niet tot het bedrijf worden gerekend. Dit neemt echter niet weg dat het huren dan wel gebruiken van een opslagruimte, indien voldoende aannemelijk gemaakt, geldt als een uitzondering in de zin van artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van het onderhavige besluit. Het is derhalve niet noodzakelijk voor producenten om extra opslagruimte te bouwen op hun bedrijf.

8. Notificatie

Het voorschrift met betrekking tot de minimale opslagcapaciteit van dierlijke mest is geen technisch voorschrift in de zin van artikel 1, onderdeel 9, van richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG L 204). Het besluit bevat geen technische specificaties voor silo's en tanks die ten behoeve van de mestopslag in de handel worden gebracht, maar stelt eisen aan de

opslagcapaciteit waarover veehouderijen moeten beschikken. Notificatie van het ontwerpbesluit is derhalve niet noodzakelijk.

9. Artikelsgewijs

Artikel 1

Voor de omschrijving van het begrip «producent van dierlijke meststoffen» is aangesloten bij de definitie van het «produceren van dierlijke meststoffen» in artikel 1, onderdeel k, van de Meststoffenwet. Het gaat hierbij om de feitelijke houder van de dieren; deze behoeft niet perse ook de eigenaar van de dieren te zijn. Ingevolge de begripsomschrijving in de Meststoffenwet wordt de productie van dierlijke meststoffen van uitgeschaarde dieren of dieren die tijdelijk elders ter weiding zijn ondergebracht, toegerekend aan het bedrijf van de uitschaarder of degene die tijdelijk elders dieren ter weiding onderbrengt. Met betrekking tot de opslag van de mest van deze uitgeschaarde of elders ter weiding ondergebrachte dieren levert dit geen problemen op, daar voor deze situatie de uitzondering van artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van toepassing is.

Voor een nadere toelichting van het begrip «opslagruimte voor dierlijke meststoffen» wordt verwezen naar paragraaf 2.6 van het algemene deel van de toelichting.

Artikel 2

Artikel 2, eerste lid, omvat de hoofdregel ten aanzien van de vereiste opslagcapaciteit. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel 3

Dit artikel regelt de uitzonderingen op de hoofdregel van artikel 2. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3 van het algemene deel van de toelichting.

Artikel 4

De hier voorziene mogelijkheid om van de bij ministeriële regeling, krachtens artikel 2, tweede lid, onderdeel b, van het besluit, vastgestelde forfaitaire productienormen af te wijken, is toegelicht in subparagraaf 2.3 van het algemene deel van de toelichting.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel