

Vergaderjaar 2008–2009

28 385

Evaluatie Meststoffenwet

Nr. 135

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKWALITEIT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2009

Met deze brief informeer ik u over de uitspraak van de Hoge Raad inzake de MINAS-procedures en de gevolgen hiervan voor het huidige mest-beleid. Hiermee voldoe ik aan het verzoek van de vaste Kamercommissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 8 april 2009 (kenmerk 2009Z06650/2009D17 345).

Uitspraak Hoge Raad

Op 3 april 2009 heeft de Hoge Raad uitspraak gedaan in de zogenoemde «speerpuntprocedures» over MINAS. Deze procedures vloeien voort uit het convenant dat met de Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV) is gesloten over het stroomlijnen van (princiële) procedures over enkele MINAS-onderdelen. Eén van die principiële onderwerpen is het bemonsteren en analyseren van dierlijke mest.

De uitspraak van de Hoge Raad betreft de cassatieberoepen die de Staat heeft ingesteld tegen drie uitspraken van het Hof Den Bosch van 22 februari 2006 en de cassatieberoepen die de NVV heeft ingesteld tegen zes uitspraken van het Hof Arnhem van 5 juli 2005. De uitspraken van de Hoven stonden diametraal tegenover elkaar. Het Hof Arnhem stelde de Staat in het gelijk en liet alle MINAS-naheffingsaanslagen in stand. Het Hof Den Bosch stelde de NVV in het gelijk en vernietigde alle naheffingsaanslagen. Bovendien verklaarde het Hof Den Bosch de bemonsteringsvoorschriften onverbindend. Het Hof vond namelijk dat met de voorgeschreven bemonsteringsapparatuur niet betrouwbaar kon worden bemonsterd, omdat uit onderzoek was gebleken dat deze apparatuur bij een (beperkt) aantal mestsoorten tot grotere onnauwkeurigheid leidde dan de wettelijk voorgeschreven nauwkeurigheidsmarge van 15%.

In het cassatieberoep heeft de Hoge Raad acht van de tien middelen die de NVV heeft aangevoerd zonder meer afgewezen. Zo was de Hoge Raad van oordeel dat de rechtmatigheid van MINAS-heffingen in het algemeen

toereikend is getoetst. Ook heeft de Hoge Raad het verfijnde MINAS-systeem getoetst aan de Nitraatrichtlijn, aan de gemeenschappelijke marktordening in de sector varkensvlees, aan het communautaire rechtszekerheidsbeginsel en aan artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM. Bij die toetsen houdt het verfijnde MINAS-systeem stand. Ook de twee overige middelen, die over de bemonsteringsvoorschriften gingen, zijn in hoofdzaak afgewezen.

De bemonsteringsvoorschriften bepaalden dat de samenstelling van een monster niet systematisch mocht afwijken van de werkelijke samenstelling van de vracht en dat de toevallige afwijkingen tussen de samenstelling van het monster en de vracht – bij 95% van de metingen – binnen een bandbreedte van 15% moesten liggen. Dit tegen de achtergrond dat bemonstering een steekproef is en onvermijdelijk gepaard gaat met een zekere mate van onnauwkeurigheid. Geheel exacte metingen zijn immers alleen uitvoerbaar onder laboratoriumomstandigheden.

De Hoge Raad oordeelt dat deze bemonsteringsvoorschriften niet in strijd zijn met de wet, met de strekking daarvan of met de algemene rechtsbeginselen. Anders dan het Hof Den Bosch destijds oordeelde, verklaart de Hoge Raad de voorgeschreven wijze van bemonsteren dan ook niet overbindend.

Wel vindt de Hoge Raad dat in incidentele gevallen de uitkomst van de bemonstering van een bepaalde vracht mogelijk gecorrigeerd moet worden. Dit zou zich kunnen voordoen als bemonstering in een concreet geval heeft geleid tot een systematische afwijking of tot een grotere toevallige afwijking dan de voorgeschreven 15%. Voorwaarde is echter dat de betrokken agrariër aannemelijk maakt dat dit zo is. De Hoge Raad geeft aan hoe dit zou kunnen. Uit door het toenmalig Instituut voor Milieu- en Agritechniek te Wageningen verricht onderzoek is voor een zeer beperkt aantal mestsoorten bij de toenmalig voorgeschreven apparatuur gebleken dat de toevallige afwijking groter is dan de voorgeschreven 15%. Deze onderzoeksresultaten kunnen volgens de Hoge Raad in een concreet geval als bewijs dienen dat de bemonstering niet aan de nauwkeurigheidsnorm voldeed. De rechter moet dan wel hebben vastgesteld dat het in dat concrete geval inderdaad gaat om dezelfde techniek en om dezelfde mestsoort als die waarop het onderzoek betrekking had.

De Hoge Raad geeft ook aan dat het statistische gegeven dat toevalsfouten zich uitmiddelen in de tijd, bij de correcties moet worden meegewogen. Dit is geheel in lijn met wat vanaf de inwerkingtreding van MINAS herhaaldelijk door mijn ambtvoorgangers is uitgedragen en ook aan uw Kamer is meegedeeld. Toevallige fouten pakken immers de ene keer ongunstig en de andere keer gunstig uit en afhankelijk van het aantal vrachten dat wordt aan- of afgevoerd, middelen deze fouten zich in de tijd uit. Bij meerdere vrachten in een jaar neemt de nauwkeurigheid van de bemonstering aanmerkelijk toe.

De Hoge Raad vindt dat de Hoven per bedrijf hadden moeten nagaan of het aannemelijk was dat de onnauwkeurigheid van het uitgemiddelde resultaat van de bemonsteringen in een jaar groter was dan de voorgeschreven 15%. Omdat dat niet is gebeurd, verwijst de Hoge Raad terug naar het Hof Den Haag dat dit alsnog moet doen.

Gevolgen voor het mestbeleid

De uitspraak van de Hoge Raad is niet van invloed op het huidige mestbeleid en evenmin op het vierde Actieprogramma Nitraatrichtlijn.

De onder MINAS geldende bemonsteringsvoorschriften, die blijkens de recente uitspraak van de Hoge Raad niet onverbindend zijn, zijn in het huidige wettelijke stelsel verder aangescherpt. Het destijds voorgescreven handmatige bemonsteringsapparaat is vervangen door een automatisch bemonsteringsapparaat. De nauwkeurigheid van automatische bemonsteringsapparatuur is aanmerkelijk groter dan die van het handmatige bemonsteringsapparaat. Uit het hiervoor aangehaalde onderzoek van het Instituut voor Agrotechnology & Food Innovations van Wageningen UR blijkt dat de nauwkeurigheid van de bemonstering van drijfmest – waaronder mest van zeugen en vleesvarkens – gemiddeld ruimschoots binnen de wettelijke marge van 15 procent blijft. Overigens heeft de rechter in 2006 in een door de NVV aangespannen kort geding de vordering om bemonsteringsvoorschriften uit de huidige Meststoffenwet buiten werking te stellen om die reden afgewezen (uitspraak van 28 aug 2006; Rechtbank Den Haag, KG 06/737, LJN AY7325).

Bovendien is bij de invoering van het gebruiksnormenstelsel het sanctioneringssysteem van regulerende heffingen vervangen door punitieve sanctie-instrumenten, te weten bestuurlijke boeten en strafrecht. Het wettelijk stelsel bevat mechanismen, op grond waarvan is gewaarborgd dat incidentele afwijkingen in de bemonsteringsresultaten voor betrokkenen niet onevenredig uitpakken. Voorafgaand aan de oplegging van een boete zal namelijk sprake moeten zijn van een zorgvuldige weging van feiten en omstandigheden. Bij de vaststelling of aannemelijk is gemaakt dat de gebruiksnormen zijn nageleefd en dat er dus geen sprake is van een strafbaar feit, wordt daartoe al een marge in acht genomen, waarbij per bedrijf rekening wordt gehouden met het uitgemiddelde resultaat van de in een jaar uitgevoerde bemonsteringen.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg