

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Mevrouw drs. C.J. Schouten
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum
7 mei 2018

Onderwerp
Wijziging Uitvoerings-
regeling Meststoffenwet

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/RS/bs/
ATR0230/2018-U066

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Schouten,

Op 25 april 2018 heeft u een voorgenomen wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden voor toetsing. Het wijzigingsvoorstel is gericht op de uitvoering van de (opnieuw) toegekende derogatiebeschikking voor Nederland voor de periode 2018-2019. De derogatie betreft een verhoging van de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen, voor een specifiek afgebakende groep bedrijven.¹

Op een aantal specifieke punten is de derogatiebeschikking gewijzigd ten opzichte van de vorige derogatieperiode (2014-2017). Dit is een gevolg van onder andere het streven van de Europese Commissie om de derogatiebeschikkingen voor de verschillende lidstaten meer met elkaar in lijn te brengen en om overtredingen van de geldende mestregelgeving tegen te gaan.

In de nieuwe derogatiebeschikking is bijvoorbeeld sprake van een 'derogatievergunning', in plaats van een 'derogatieaanvraag' zoals in de periode 2014-2017 het geval was. Met deze vergunning en de bijbehorende aanvraagprocedure verklaren aanvragers vooraf dat zij aan de voorwaarden zullen voldoen om in aanmerking te komen voor een derogatievergunning.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

¹ Bedrijven met een areaal dat voor ten minste 80 procent uit grasland bestaat, tot 250 kilogram stikstof per hectare per jaar met uitzondering van het centrale en zuidelijke zandgebied en het gehele lössgebied. Voor deze uitzonderingsgebieden wordt derogatie verleend voor het gebruik van 230 kilogram stikstof per hectare per jaar.

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

1. Nut en noodzaak

De Europese Nitraatrichtlijn biedt de mogelijkheid aan agrarische ondernemingen om een hogere gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen te hanteren dan 170 kilogram stikstof per hectare per jaar. Deze derogatie kan door de Europese Commissie worden verleend, nadat de procedure bij het Nitraatcomité is doorlopen. Daarbij geldt dat de hogere gebruiksnorm geen afbreuk mag doen aan de doelstellingen genoemd in artikel 1 van de Nitraatrichtlijn² en dit gemotiveerd kan worden aan de hand van objectieve criteria.

Het Nitraatcomité heeft op 4 april 2018 ingestemd met het voorstel van de Europese Commissie om Nederland een derogatie te verlenen voor de periode 1 januari 2018 tot en met 31 december 2019. De onderhavige regeling strekt tot wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (Urm) in verband met deze toegekende derogatiebeschikking.

De wijze om als agrarische onderneming gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die de derogatiebeschikking biedt, sluit grotendeels aan bij die in de vorige derogatieperiode. Wel treden er enkele wijzigingen op met regeldrukgevolgen. Deze wijzigingen zijn aan de orde om de derogatiebeschikkingen tussen de lidstaten met elkaar in lijn te brengen, en omdat er in de afgelopen periode situaties zijn geconstateerd met fraude met opslag, gebruik, vervoer en verwerken van mest. De wijzigingen betekenen dat voor de nieuwe periode sprake is van een vergunningaanvraag in plaats van een derogatieaanvraag. Hierdoor zullen de administratieve lasten toenemen. Verder zijn enkele wijzigingen voorzien met betrekking tot het vernietigen van grasland en worden de werkwijzen die in de afgelopen jaren zijn ontwikkeld (met betrekking tot het bemestingsplan en de meststoffenboekhouding) vastgelegd in de Uitvoeringsregeling.

Het college stelt vast dat nut en noodzaak van de voorgestelde wijzigingen voldoende in de toelichting zijn onderbouwd.

2. Minder belastende alternatieven

In de kamerbrief van 4 april 2018³ heeft u aangegeven de vergunningaanvraag ten behoeve van de derogatie op een praktische wijze invulling te willen geven, zodat de praktijk voor boeren niet veel zal verschillen van die in de vorige derogatieperiode. Gelet op dit uitgangspunt ligt het voor de hand om bij de vergunningaanvraag en de beoordeling daarvan, zoveel als mogelijk gebruik te maken van de gegevens van de derogatiebedrijven die reeds bij de overheid bekend zijn. Dit streven ligt extra voor de hand gelet op de verwachting dat een groot deel van de 18.000 ondernemingen die een aanvraag zullen doen, gelijk zijn aan de ondernemingen die in de vorige derogatieperiode een aanvraag hebben ingediend. Tot slot past het hergebruik van gegevens in het streven van het kabinet naar “eenmalig uitvragen en meervoudig gebruik” van gegevens. Hiermee worden de administratieve lasten als gevolg van de vergunningprocedure en de wijzigingen in de Uitvoeringsregeling tot een minimum beperkt.

2.1 Het college adviseert de procedures met betrekking tot de derogatie zo lastenluw mogelijk in te richten en daartoe zoveel mogelijk gegevens opnieuw te gebruiken en de aanvraag bij derogatiebedrijven in het bijzonder te richten op wijzigingen ten opzichte van reeds eerder verstrekte gegevens.⁴

² In artikel 1 is toegelicht dat de richtlijn tot doel heeft de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen.

³ Kamerbrief 4 april 2018 - Onderwerp 'Derogatie Nitraatlijn' - kenmerk DGAN-PAV / 18059668.

⁴ Uit ambtelijk overleg met uw ministerie blijkt dat bij de vergunningaanvraag gebruik wordt gemaakt van voor-ingevulde aanvraagmodules. Daarmee is invulling gegeven aan het adviespunt en blijft de regeldruk op dit punt beperkt.

3. Werkbare uitvoeringswijze

Het besluit over de derogatiebeschikking voor Nederland voor de periode vanaf 1 januari 2018 werd genomen op 4 april 2018. Dit maakt enige overgangsbepalingen noodzakelijk voor de uitvoering van de beschikking voor 2018. De late beslissing over de derogatiebeschikking betekent ook dat voor de agrarische ondernemingen pas (relatief) laat duidelijkheid is ontstaan over de mogelijkheden met betrekking tot derogatie. Om deze reden wordt ondernemingen een verlengde indieningstermijn geboden om de vergunningaanvraag voor 2018 in te dienen. Concreet kan de landbouwonderneming van 23 mei tot en met 4 juli 2018 de aanvraag indienen voor de derogatievergunning. Deze termijn geldt ook omdat door de verlate derogatiebeschikking ondernemingen niet met zekerheid wisten of zij voor de derogatieperiode van 2018 opnieuw grond diende te bemonsteren en welk bemestingsplan zij dienden op te stellen.

In de Kamerbrief van 4 april is reeds aangegeven dat de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) ondernemers onder andere via de website zal informeren over de wijzigingen en de wijze waarop van de derogatie gebruik kan worden gemaakt.

Gelet op de late vaststelling van de derogatiebeschikking en de korte periode tussen vaststelling van de onderhavige regeling en de indieningsperiode voor de vergunningaanvraag voor derogatie, is proactieve, gerichte informatie voor de agrarische ondernemingen van groot belang. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de gegevens uit de vorige derogatie-periode en kunnen ondernemingen gericht worden aangeschreven.

3.1 Het college adviseert agrarische ondernemingen gericht, tijdig en proactief te informeren over de nieuwe derogatiebeschikking en de wijze waarop ondernemingen een aanvraag kunnen indienen om gebruik te maken van de derogatie-mogelijkheden.

In een eerdere Kamerbrief van 26 maart 2018⁵ heeft u aangegeven dat de derogatiebeschikking een looptijd kent van twee kalenderjaren (2018 en 2019) in plaats van vier kalenderjaren, zoals bij de vorige beschikking. Hiervoor is volgens u gekozen “vanwege de geconstateerde fraude met opslag, gebruik, vervoer en verwerken van mest.” In het verlengde hiervan heeft de Europese Commissie Nederland gevraagd een handhavingsstrategie op te stellen om deze fraude tegen te gaan. Indien deze strategie voldoet, kan de in 2018 afgegeven derogatiebeschikking voor de periode na 2019 worden verlengd.

In de Kamerbrief van 4 april 2018 is ingegaan op de mestregelgeving, de systematiek van de mestboekhouding en het feit dat hierover uitvoerig overleg plaatsvindt met de sector, om de aanpak van mestfraude voortvarend op te pakken. Tevens is in de brief gemeld dat de vernieuwde aanpak van de mestboekhouding kan leiden tot “vereenvoudiging van de regelgeving”. Het onderhavige voorstel besteedt echter geen aandacht aan de te verwachten situatie na 31 december 2019 en de nog op te stellen handhavingsstrategie. Dit betekent dat voor agrarische ondernemingen in 2019 opnieuw onzekerheid kan ontstaan over de eisen die gesteld worden aan het mestbeleid en de mogelijkheden van derogatie na 2019. Ook wordt in de toelichting niet expliciet ingegaan op toekomstige mogelijkheden om de regelgeving te vereenvoudigen.

3.2 Het college adviseert in de toelichting bij de regeling aandacht te besteden aan de periode na 31 december 2019, de mogelijkheden voor vereenvoudiging van de regelgeving en de wijze waarop de sector betrokken zal worden bij de invulling van deze toekomstige regelgeving.

⁵ Kamerbrief 26 maart 2018 - Onderwerp ‘Stand van zaken derogatie Nitraatlijn’ - kenmerk DGAN-PAV / 18054713.

4. Regeldrukgevolgen

Hoofdstuk 3 van de toelichting bij het wijzigingsvoorstel (*Effecten bedrijfsleven en overheid*) besteedt aandacht aan onder andere de regeldrukgevolgen van de wijzigingen. Per wijziging wordt uiteengezet welke effecten optreden voor onder andere de administratieve lasten.

Naar aanleiding van de uitwerking van de regeldrukgevolgen merkt het college het volgende op:

- Bij de meeste wijzigingen is in de toelichting uitgewerkt wat de toe- of afname van de regeldruk is in vergelijking met de werkwijze in de vorige derogatie-periode. Zo betekent de overgang van een 'derogatieaanvraag' naar de 'derogatievergunning' volgens de toelichting "een extra last" van ongeveer "10 minuten extra inzet per landbouwer voor naar schatting 18.000 aanvragers.". Daarmee komt de lastenstijging uit op 106.560,- euro per jaar. Deze toelichting maakt daardoor niet volledig duidelijk wat de totale omvang is van de regeldruk voor agrarische ondernemers voor de vergunningaanvraag om gebruik te kunnen maken van de derogatie.

De mestregelgeving wordt als complex ervaren. In het verlengde daarvan heeft u in de Kamerbrief van 4 april 2018 aangegeven dat de wet- en regelgeving rond mest vereenvoudiging behoeft. Vanwege de complexiteit wordt toenemende regeldruk vaak als extra last ervaren, bovenop de al bestaande (omvangrijke) regeldruk voor agrarische ondernemingen. Om die reden is het waardevol om de toe- of afname van de regeldruk als gevolg van de wijzigingen in perspectief te plaatsen van de totale regeldruk als gevolg van de regeling. Een analyse van de integrale regeldruk (totale regeldruk als gevolg van de verplichtingen, en de weergave van veranderingen in de regeldruk als gevolg van de wijzigingen) is bijvoorbeeld ook opgenomen in de toelichting bij de Regeling landbouwtelling en gecombineerde opgave. Een integrale weergave biedt een stimulans om in de toekomst na te gaan waar in de bestaande regelgeving mogelijk nog merkbare vermindering van regeldruk kan worden bereikt.

- De regels voor het vernietigen van grasland ten behoeve van graslandvernieuwing leiden tot enkele wijziging waar de derogatiebedrijven vooruitlopen op de andere bedrijven. Door de verlenging van de periode waarin grasland vernietigd kan worden, is het niet meer nodig schaderapporten in te dienen. Daarnaast is bemonsteren in geval van het vernietigen van de graszode niet meer verplicht. Dit zorgt volgens de toelichting voor een verlichting van de administratieve lasten van tussen de 35.000 en 40.000 euro. De toelichting maakt echter niet duidelijk hoe deze lastenverlichting is opgebouwd (hoeveel bedrijven de verlichting ervaren en wat de omvang is van de regeldrukvermindering per bedrijf).
- Onduidelijk is hoe de toezichtlasten voor derogatiebedrijven zich zullen ontwikkelen. Zo stelt de toelichting bij het wijzigingsvoorstel dat de toezichtlasten "niet veranderen als gevolg van de regeling". In het onderdeel 'Uitvoering en handhaving' is opgenomen dat:
 - "de handhavingslasten onveranderd blijven t.o.v. de derogatie in de periode 2014-2017".
 - "op basis van de nieuwe derogatiebeschikking Nederland 5% fysieke controles van derogatiebedrijven dient uit te voeren in plaats van 7% fysieke controles zoals gold voor de derogatie voor de periode 2010-2013".

In de Kamerbrief van 4 april 2018 is aangegeven dat met de Europese Commissie overeen is gekomen dat de eis voor fysieke controles op bedrijven met een derogatie in de beschikking wordt vastgelegd op 5% (in plaats van 7% in de vorige periode). Vervolgens wordt toegelicht dat de

vrijkomende toezichtcapaciteit bij de NVWA (9.000 uur (6fte)) wordt ingezet op “andere onderdelen van het mestbeleid”.

Door bovengenoemde toelichting blijft onduidelijk voor derogatiebedrijven of de toezichtslasten als gevolg van de onderhavige regelgeving zullen wijzigen.

4.1 Het college adviseert de regeldrukeffecten van de onderhavige regeling in de toelichting aan te vullen en daarbij de genoemde aandachtspunten te betrekken.

Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten is het advies van het college bij de voorgenomen wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet:

De regeling vaststellen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris