

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
De heer H. Staghouwer
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/JT/RS/bs/ATR2470/2022-U081

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 12 augustus 2022
Betreft Wijziging Besluit gebruik meststoffen en Besluit activiteiten leefomgeving
in verband met het zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn

Geachte heer Staghouwer,

Op 19 juli 2022 is de voorgenomen wijziging van het *Besluit gebruik meststoffen* en het *Besluit activiteiten leefomgeving* voor toetsing aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). De wijzigingen implementeren maatregelen die zijn opgenomen in het zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn 2022-2025. Doel van de maatregelen is onder andere om de nitraatuitspoeling uit landbouwgrond naar grond- en oppervlaktewater in Nederland te verminderen en zo de waterkwaliteit te verbeteren.

Het voorstel regelt inhoudelijk drie wijzigingen:

1. Een verruiming van de uitrijdperiode vaste storrijke mest op gras- en bouwland op zand en lössgronden van 1 februari tot en met 1 september naar 1 januari tot en met 1 september. Vaste storrijke mest heeft een positief effect op de bodemkwaliteit. De wijziging biedt ruimte om in een ruimere periode van deze mest gebruik te maken.
2. Op bouwland wordt de periode waarin drijfmest en vloeibaar zuiverings-slib mag worden uitgereden met één maand verkort. Drijfmest en vloeibaar zuiverings-slib mag pas na 15 maart op zand- en lössgrond worden uitgereden in plaats van de huidige startdatum van 15 februari. Doel is om de bemesting zo kort mogelijk op de inzaai van het gewas plaats te laten vinden. Hierdoor wordt tussentijdse uit- en afspoeling naar grond- en oppervlaktewater voorkomen. Dit kan bijdragen aan de waterkwaliteit.
3. Iedere landbouwer op zand- en lössgrond wordt vanaf 2023 verplicht om één keer in de vier jaar een rustgewas te telen. Deze rustgewassen zijn niet-uitspoelingsgevoelige gewassen en hebben een gunstig effect op de bodemkwaliteit.

Toetsingskader

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

1. Nuloptie (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. Nut en noodzaak

De voorgestelde maatregelen volgen uit het zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn. Tijdige implementatie van het programma en de maatregelen ligt ten grondslag aan het verkrijgen van derogatie door de Europese Commissie. Het voorstel onderbouwt dat de maatregelen bijdragen aan het verminderen van de hoge nitraatconcentraties op met name zand- en lössgrond op bouwland en daarmee aan een betere bodemkwaliteit. Deze onderbouwing bestaat in de toelichting bij dit voorstel hoofdzakelijk uit een kwalitatieve uitwerking van de effecten. Een kwantitatieve indicatie van de effecten van de maatregelen op nitraatconcentraties en bodemkwaliteit ontbreekt. Dit bemoeilijkt een integrale beoordeling van de maatregelen, ook in relatie tot de bredere maatschappelijk opgaven inzake stikstofreductie en verduurzaming van de landbouw. Het college geeft daarom in overweging een kwantitatieve indicatie van de positieve effecten van de maatregelen op te nemen in de toelichting.¹

2. Minder belastende alternatieven

De verplichte gewasrotatie met rustgewassen kan voor agrarische bedrijven forse gevolgen hebben. In reactie op het zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn is daar door sectorpartijen ook op gewezen. Naar aanleiding van eerdere consultatiereacties bij het concept-actieprogramma in het najaar van 2021 is de verplichte gewasrotatie op onderdelen aangepast. Zo is de gewaslijst aangepast en geldt de verplichting alleen op zand- en lössgrond. Uw rechtsvoorganger gaf in een kamerbrief in november 2021² aan dat onderzocht zou worden of op basis van een maatwerkpaak met doelvoorschriften verdere aanpassingen in de verplichtingen uit het zevende actieprogramma mogelijk zijn. Het college constateert dat de toelichting bij het onderhavig voorstel geen aandacht besteedt aan dit onderzoek en eventuele alternatieven. Mogelijk dat later dit jaar uit de verkenningen ten aanzien van een maatwerkpaak alsnog alternatieven volgen voor de gewasrotatie met rustgewassen. Deze alternatieve maatregelen kunnen in specifieke situaties minder belastend zijn. Bij de besluitvorming over het voorstel is het volgens het college van belang dat duidelijkheid bestaat over de stand van zaken van dit onderzoek naar alternatieven en de (voorlopige) uitkomsten daarvan.

2.1 Het college adviseert duidelijk te maken welke alternatieven voor de gewasrotatie met rustgewassen zijn (en nog worden) onderzocht en inhoudelijk te motiveren waarom bepaalde alternatieven per 2023 voor de sector wel mogelijk zijn en andere (nog) niet.

Aanvullend bij adviespunt 2.1 merkt het college op dat de internetconsultatie over het voorstel de reacties van externe partijen niet direct openbaar toont gedurende de consultatiefase. Dit is niet in lijn met de uitgangspunten voor internetconsultatie bij voorgenomen regelgeving. Het college betreurt deze afwijking. Hierdoor is het voor geen van de betrokken partijen mogelijk deze inbreng over bijvoorbeeld aangedragen alternatieven

¹ In de Milieueffectenrapportage bij het zevende actieprogramma is kwalitatief en kwantitatief ingegaan op de te verwachten effecten van de maatregelen op het milieu. Het college geeft in overweging deze duiding ook op te nemen in de toelichting bij het voorstel, zodat deze analyse betrokken kan worden de integrale beoordeling van de maatregelen en de politiek-bestuurlijke besluitvorming over het voorstel.

² Kamerstukken II 2021/2022, 33 037, nr. 430. Kamerbrief inzake mestbeleid, 16 november 2021.

gedurende de consultatie te betrekken in de eigen oordeelsvorming over en reactie bij het voorstel.

3. Werkbaarheid

De verkorte periode om drijfmest en vloeibaar zuiveringsslib uit te mogen rijden en de verplichte gewasrotatie met rustgewassen kan gevolgen hebben voor de werkbaarheid van de regelgeving voor agrarische ondernemers. De toelichting bij het voorstel maakt niet duidelijk op welke wijze de sector is betrokken bij het voorstel. In ambtelijk overleg met uw ministerie is aangegeven dat op 12 augustus 2022 een agrarische bedrijfstoets wordt uitgevoerd en dat er in de voorfase op meerdere momenten met de sector is overlegd.³

MKB-toets / agrarische bedrijfstoets

Vroegtijdige betrokkenheid van partijen die aan wettelijke verplichtingen moeten voldoen, draagt bij aan werkbare wetgeving. Mede om deze reden is het kabinetsbeleid om in de voorfase van regelgeving, voorafgaand aan de (internet)consultatie, een MKB-toets / agrarische bedrijfstoets uit te voeren.⁴ Het doel van deze toets is om de wetgever handvatten te geven om de werkbaarheid van de wetgeving te vergroten.⁵ Door de agrarische bedrijfstoets uit te voeren aan het eind van de internetconsultatie is in de consultatieversie niet duidelijk welke aandachtspunten de uitvoeringspraktijk ziet met betrekking tot de werkbaarheid van het voorstel. Ook is daarmee niet duidelijk op welke wijze uw ministerie vervolg geeft aan deze aandachtspunten.

3.1 Het college adviseert duidelijk te maken op welke wijze en wanneer MKB-bedrijven zijn geconsulteerd over de maatregelen, wat de bevindingen daarvan zijn en hoe opvolging is gegeven aan aandachtspunten voor de werkbaarheid.

4. Gevolgen regeldruk

De regeldrukparagraaf bij het voorstel maakt duidelijk dat het vervroegen van de uitrijddatum van vaste stonrijke mest niet tot regeldrukeffecten leidt. Bij de andere wijzigingen zijn de regeldrukeffecten niet volledig kwantitatief uitgewerkt. De maatregel over de gewasrotatie met rustgewassen kan forse gevolgen hebben voor agrarische bedrijven. Daardoor is een kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de regeldrukkosteneffecten van belang voor onderbouwde besluitvorming over het voorstel. Sinds enkele jaren is het kabinetsbeleid dat voorgenomen regelgeving een voldragen regeldrukeffecten-analyse bevat in de (internet)consultatie. In het voorstel ontbreekt een substantieel deel van deze analyse. Hierdoor zijn betrokken partijen niet in de gelegenheid om volledig kennis te nemen van de effecten van het voorstel en hierop gericht te reageren. Mede gelet op het publieke debat en de maatschappelijke ontwikkelingen rondom de thematiek van het voorstel acht het college een transparante weergave van de (regeldruk)effecten van groot belang.

³ Aanvullend is aangegeven dat een brede groep van ondernemers hun inbreng heeft geleverd op het advies van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet die als basis van de gewaslijsten is gebruikt bij het voorstel. De toelichting bij het voorstel besteedt geen aandacht aan deze consultatie en de uitkomsten hiervan.

⁴ Kamerstukken II 2021/2022, 32 637, nr. 360. Kamerbrief over MKB-toets, 18 april 2019.

⁵ Kamerstukken II 2021/2022, 21 501-32, nr. 1355. Kamerbrief over uitvoering moties praktijktoets, 6 oktober 2021.

4.1 Het college adviseert de regeldrukeffecten in kaart te brengen conform de Rijksbrede methodiek.

In de regeldrukparagraaf is bij de gewasrotatie met rustgewassen aangegeven dat de landbouwer dient na te gaan welke (rust)gewassen geteeld zijn. Een kwantitatieve duiding van de effecten ontbreekt. Het college merkt op dat de lasteneffecten van deze maatregel breder zijn dan alleen het nagaan van welke gewassen zijn geteeld (zoals ook de paragraaf Bedrijfseffecten in de toelichting bij het voorstel kwalitatief aangeeft). Het gaat in het bijzonder om de (negatieve) economische gevolgen voor de agrarische bedrijven als gevolg van de verplicht te telen rustgewassen. Een kwantitatieve duiding van deze lasteneffecten kan inzicht bieden in de impact van het voorstel. Het college acht deze kwantitatieve duiding van belang, mede gezien de vele andere maatregelen met financiële impact voor bedrijven in deze sector.

Het college geeft aanvullend op adviespunt 4.1 in overweging om de analyse van de (regeldruk)kosteneffecten ook aan de orde te stellen in de agrarische bedrijfstoets medio augustus. Daarmee kan de effectenanalyse worden getoetst aan de uitvoeringspraktijk.

Dictum

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij de voorgenomen wijziging van het *Besluit gebruik meststoffen* en het *Besluit activiteiten leefomgeving*:

Het voorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college merkt op dat het dictum niet de implementatie van het zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn betreft maar betrekking heeft op de kwaliteit van de onderbouwing van de wijzigingen. Die onderbouwing is niet voldoende voor goed afgewogen besluitvorming.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat er vanuit dat in het definitieve voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris