

- CONCEPT voor consultatie -

Besluit vanhoudende wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet in verband met het mogelijk maken van een verhoging van de fosfaatgebruiksnorm bij het treffen van de equivalente maatregel gewasopbrengstafhankelijke fosfaatgebruiksnormen op landbouwgrond met fosfaattoestand neutraal

NOTA VAN TOELICHTING

(31 maart 2016)

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

Door middel van de onderhavige wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (hierna: Uitvoeringsbesluit) wordt een verhoging van de fosfaatgebruiksnorm mogelijk gemaakt indien een landbouwer ervoor kiest de zogenaamde equivalente maatregel 'hogere gewasopbrengsten op landbouwgronden met fosfaattoestand neutraal' te treffen.

De mogelijkheid voor het invoeren van equivalente maatregelen is opgenomen in het vijfde Nederlandse actieprogramma Nitraatrichtlijn. Daar is ook de motivering voor de invoering van dergelijke maatregelen opgenomen:

"De maatregelen in dit 5^e AP bouwen voort op het maatregelenpakket dat eerder, in het 3^e en 4^e AP, is ingezet. Er zijn echter grenzen aan de milieuresultaten die nog kunnen worden geboekt met het bestaande, generieke maatregelenpakket. Deze generieke maatregelen doen niet altijd recht aan specifieke omstandigheden op bedrijfsniveau of aan de zeer diverse regionale omstandigheden van bodem- en watersystemen en de belasting van milieu vanuit andere bronnen, zoals rioolwaterzuiveringsinstallaties en industrie. De situatie komt op het punt dat het onverkort opleggen van generieke maatregelen aan het landbouwbedrijfsleven als geheel te weinig winst in termen van milieukwaliteit oplevert in verhouding tot de last voor het bedrijfsleven. Daarnaast roept het verder aanscherpen van generieke maatregelen een gevoel van onrechtvaardigheid op bij ondernemers die in termen van milieukwaliteit goed presteren en toch beperkt worden in de ruimte die nodig is om hun bedrijfsvoering te optimaliseren.

Om die reden zal de periode van het 5^e AP door Nederland worden benut om, samen met het landbouwbedrijfsleven en onderzoeksinstituten, te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om meer op het bedrijf toegesneden maatregelen te treffen. Doel daarbij is het realiseren van synergie tussen milieuwinst en bedrijfsresultaat. Uitgangspunt is dat de maatregelen in hun effect wetenschappelijk onderbouwd moeten zijn en tenminste equivalent aan het effect van de generieke maatregelen. En een adequate borging van bedrijfsspecifieke maatregelen is hierbij een essentiële voorwaarde. Tevens moet maatwerk niet resulteren in een onaanvaardbare toename van de regeldruk bij het bedrijfsleven en de uitvoerings- en handavingslast bij de overheid." (p.4)

LTO Nederland en de Nederlandse Akkerbouw Vakbond (NAV) hebben voorgesteld de fosfaatgebruiksnorm te verhogen indien de hierboven genoemde equivalente maatregel wordt getroffen. Op basis van de geleverde onderbouwing voor de equivalentie van deze maatregelen in het kader van het vijfde Nederlandse actieprogramma Nitraatrichtlijn is besloten een verhoging van de fosfaatgebruiksnorm op landbouwgrond met de fosfaattoestand neutraal onder voorwaarden mogelijk te maken indien deze maatregel getroffen wordt. Deze wijziging van het Uitvoeringsbesluit strekt daartoe.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de aard van de equivalente maatregel en de voorwaarden waaronder deze kan leiden tot een verhoging van de fosfaatgebruiksnorm (paragraaf 2), de verwachte milieueffecten van deze maatregel (paragraaf 3) en de effecten voor bedrijfsleven en de overheid (paragraaf 4). In paragraaf 5 wordt ingegaan op de zienswijzen die zijn voortgekomen uit de ter inzage legging conform afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

2. Opbrengstafhankelijke fosfaatgebruiksnormen voor landbouwgrond met fosfaattoestand 'neutraal'

Voor de gewassen suikerbieten, consumptieaardappelrassen, wintertarwe, zomergerst, pootaardappelrassen, zaaiui en mais op percelen met de fosfaattoestand 'neutraal' wordt een additionele fosfaatgift bovenop de geldende fosfaatgebruiksnorm toegestaan conform de waarden in de tabel opgenomen in bijlage III. Met de maatregel wordt bewerkstelligd dat de fosfaattoestand op percelen van landbouwers die structureel meer dan de algemene fosfaatgebruiksnorm van 60 kilogram fosfaat per hectare per jaar aan de bodem onttrekken, niet zodanig daalt dat de fosfaattoestand verandert naar klasse 'laag'. Dat is landbouwkundig ongewenst.

De voorwaarden om gebruik te maken van deze voorziening zijn enerzijds bedoeld om te borgen dat alleen landbouwers gebruik kunnen maken die kunnen aantonen dat zij daadwerkelijk hogere opbrengsten gerealiseerd hebben en anderzijds om te verzekeren dat de regeling geen negatieve milieueffecten heeft ten opzichte van het generieke beleid zoals dat ook vastgelegd is in het vijfde Nederlandse actieprogramma Nitraatrichtlijn. De verhoging van de fosfaatgebruiksnorm is alleen van toepassing indien ook aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- Voor zover het suikerbieten, de in bijlage III, tabel 2, genoemde consumptieaardappelen, wintertarwe of zomergerst betreft, geldt dat de landbouwer verplicht is de afnemers te machtigen om informatie over de levering ter controle aan Onze Minister (hierna: minister) te verstrekken (tweede lid, onderdeel a). Hiermee wordt bewerkstelligd dat voor de gewassen die ook onder artikel 28a, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet vallen, de voorwaarden in zoverre gelijk zijn.
- Voor zover het gaat om pootaardappelen, zaaiui, mais en andere consumptieaardappelrassen dan de in bijlage III, tabel 2, genoemde consumptieaardappelrassen betreft, beschikt de ondernemer over schriftelijk bewijs (facturen, afleverbewijzen) waaruit blijkt dat het gewas aan een afnemer is geleverd en waaruit blijkt wat de gewasopbrengst is die aan de afnemer is geleverd (tweede lid, onderdeel b). Deze bewijsstukken zijn geaccordeerd door de afnemer. Ook dient er een positieve controleverklaring van een accountant beschikbaar te zijn als extra controle op de juistheid en volledigheid van de beschikbare gegevens met betrekking tot de gewasopbrengsten (tweede lid, onderdeel c). Uit dit schriftelijk bewijs is op te maken wat de gewasopbrengst was op het bedrijf. De definitie van gewasopbrengst is gegeven in artikel 103d van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Gewasopbrengsten die niet afgezet worden buiten het eigen bedrijf en waarvoor dus geen bewijs van levering aan een afnemer beschikbaar is, mogen niet worden meegeteld (derde lid) omdat borging van de juistheid van de opgegeven gewasopbrengst in dit kader niet goed mogelijk is.
- Landbouwers die gebruik willen maken van deze maatregel dienen hun bedrijf jaarlijks uiterlijk op 15 mei bij de minister (dat wil zeggen bij RVO.nl) te melden (tweede lid, onderdeel d). Voor het jaar 2016 wordt de uiterste aanmelddatum gesteld op **PM** 2016 (vierde lid). Voor het doen van een beroep op de mogelijkheden die dit besluit biedt, wordt in het vijfde lid een overgangsregime ingesteld: in 2016 kunnen landbouwers gebruik maken van de mogelijkheden die dit besluit biedt als ze bovengemiddelde opbrengst kunnen aantonen in 2015, en in 2017 als ze bovengemiddelde opbrengst kunnen aantonen in 2015 en 2016.
- Om controle ook enkele jaren na het bemestingsjaar nog mogelijk te maken, dienen alle relevante gegevens ten aanzien van geteelde gewassen en rassen, aantal hectaren grond dat met de desbetreffende gewassen en rassen was beteeld, de hoogte van de gewasopbrengst, de afnemers van de desbetreffende gewassen en gebruikte mestsoorten bewaard te worden door de deelnemende landbouwer. Op grond van artikel 34 van het Uitvoeringsbesluit is de landbouwer verplicht de administratie en de daarop betrekking hebbende bewijsstukken gedurende vijf jaren na afloop van het desbetreffende kalenderjaar door de landbouwer op het bedrijf te bewaren (tweede lid, onderdeel e).

- Ten slotte geldt de voorwaarde dat extra bemesting voor fosfaat alleen is toegestaan indien de landbouwer gebruik maakt van bemesting met kunstmest, compost, champost, schuimaarde of vaste mest van graasdieren (tweede lid, onderdeel f). Het gebruik van deze meststoffen moet blijken uit de administratie van de landbouwer door gebruik van de mestcodes of opmerkingscodes. Met deze voorwaarde wordt gestimuleerd dat alleen meststoffen worden gebruikt die ook een bodemverbeterend effect hebben.

3. Milieueffecten

Van deze voorziening kunnen alleen bedrijven gebruik maken die door hogere gewasopbrengsten structureel meer fosfaat aan de grond onttrekken dan zij op grond van de geldende fosfaatgebruiksnorm van 60 kilogram fosfaat per hectare per jaar voor bouwland in de fosfaatklasse 'neutraal' mogen gebruiken. De voorziening kan alleen toegepast worden op bouwland met fosfaattoestand 'neutraal'. In 2014 bevond 22% van het bouwland (ongeveer 190.000 hectare) zich in deze klasse (gegevens RVO.nl). Met de maatregel wordt bewerkstelligd dat de fosfaattoestand op percelen van landbouwers die structureel meer dan de fosfaatgebruiksnorm voor grond met fosfaattoestand 'neutraal' van 60 kilogram fosfaat per hectare per jaar aan de bodem onttrekken, niet zodanig daalt dat de fosfaattoestand verandert naar klasse 'laag'. Dat is landbouwkundig ongewenst. In de fosfaatklasse 'laag' geldt een structureel hogere fosfaatgebruiksnorm van 75 kilogram.

4. Gevolgen voor bedrijfsleven en overheid

4.1. Regeldruk

4.1. Regeldruk

De met deze wijziging van het Uitvoeringsbesluit in te voeren voorziening heeft regeldrukeffecten. Deze bestaan uit zowel administratieve lasten als nalevingskosten. Met de introductie van deze equivalente maatregel wordt agrarische ondernemers de ruimte geboden om extra te kunnen bemesten in situaties waarin hogere opbrengsten als gevolg van de toegepaste maatregel dat vanuit milieukundig oogpunt rechtvaardigen. De verwachte opbrengsten door hogere gewasopbrengsten zullen naar verwachting in veruit de meeste gevallen de administratieve lasten en de nalevingskosten van een equivalente maatregel overtreffen. Deze regelgeving is aan te merken als nationale regelgeving.

Overzicht regeldrukeffecten:

Effect	Bedrag
Administratieve lasten	€ 68.000
Nalevingskosten	€ 32.000
Uitvoeringslasten overheid eenmalig	€ 50.000
Uitvoeringslasten overheid jaarlijks	€ 20.000

4.1.1. Administratieve lasten

De administratieve lasten bestaan eruit dat ondernemers zich moeten melden bij RVO.nl en bepaalde gegevens moeten archiveren. Naar schatting zullen 2.800 ondernemers van de mogelijkheid gebruik maken om een hogere fosfaatgebruiksnorm toe te passen bij een hogere gewasopbrengst bij grond met fosfaattoestand neutraal. Het totaal aan administratieve lasten bedraagt ongeveer € 68.000 voor alle ondernemers samen.

4.1.2. Nalevingskosten

De nalevingskosten bestaan eruit dat omwille van de borging van de handhaafbaarheid van de mestregelgeving het noodzakelijk is dat er een accountantsverklaring wordt opgesteld of dat er een

machtiging wordt afgegeven aan de afnemer van bepaalde gewassen om gegevens te verstrekken aan RVO.nl. Hiermee is beredeneerd gekozen voor de niet meest lastenarme variant.

De ondernemers die een accountantsverklaring moeten laten opstellen moeten dit grotendeels ook laten doen voor de opbrengstafhankelijke stikstofgebruiksnorm. De ondernemers die een machtiging moeten afgeven hebben dit al gedaan in het kader van de regeling neergelegd in artikel 28a van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Hieruit vloeien daarom geen extra nalevingslasten voort. Naar schatting zullen 140 ondernemers niet meedoen aan de opbrengstafhankelijke stikstofgebruiksnorm of de regeling van artikel 28a van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet, maar wel aan de opbrengstafhankelijke fosfaatgebruiksnorm en daarom een accountantsverklaring moeten laten opstellen. Het totaal aan nalevingslasten hierdoor bedraagt ongeveer € 32.000 voor alle ondernemers samen.

4.2. Uitvoering en handhaving

Deze maatregelen brengen naar verwachting eenmalige uitvoeringslasten met zich mee: € 40.000 (RVO) en € 10.000 (NVWA). De jaarlijkse handhavinglasten zullen ongeveer € 20.000 per jaar bedragen.

De genoemde bedragen zijn dezelfde als de bedragen genoemd in de toelichting bij de invoering van de equivalente maatregelen in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (artikelen 28c tot en met 28f). De handelingen die nodig zijn voor de wijziging van de uitvoeringsregeling en het uitvoeringsbesluit ten behoeve van equivalente maatregelen zijn namelijk niet te ontvlechten.

5. Consultatie

Het ontwerp van dit besluit is gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl waarbij eenieder in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze over het ontwerp naar voren te brengen. Op het ontwerp van dit besluit zijn reacties ontvangen van: **PM**

6. Notificatie

Dit besluit bevat technisch voorschriften in de zin van richtlijn nr. 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU L241/1).

De ontwerpregeling is op **PM** 2016 gemeld aan de Commissie van de Europese Unie ter voldoening aan artikel 5, eerste lid, van die richtlijn (notificatienummer **PM**). De standstilltermijn die samenhangt met de notificatieprocedure is verlopen op **PM**.

II. ARTIKELEN

Artikel II

PM

De Staatssecretaris van Economische Zaken,

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,