Eerste Kamer der Staten-Generaal **I**

Vergaderjaar 2023-2024

33 037 Mestbeleid

AU **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**
Vastgesteld 21 december 2023

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit[1] heeft kennisgenomen van de brief[1] van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer van 20 oktober 2023 over de stand van zaken met betrekking tot de derogatiecontroles in 2023 en de handhaving van bufferstroken. De leden van de fracties van **BBB** en **GroenLinks-PvdA** hadden hierover nog een aantal vragen.

Naar aanleiding hiervan is op 15 november 2023 een brief gestuurd aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

De minister heeft op 18 december 2023 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
De Boer

[1] Samenstelling:
Kroon (BBB), Oplaat (BBB) *(voorzitter)*, Kemperman (BBB), Jaspers (BBB), Van Knapen (BBB), Kluit (GroenLinks-PvdA), Janssen-van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Fiers (GroenLinks-PvdA), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA) *(ondervoorzitter)*, Van Ballekom (VVD), Meijer (VVD), Klip-Martin (VVD), Rietkerk (CDA), Prins (CDA), Aerdts (D66), Van Meenen (D66), Vacant (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (JA21), Janssen (SP), Holterhues (CU), Dessing (FVD), De Vries (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Den Haag, 15 november 2023

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft met belangstelling kennisgenomen van uw brief[1] aan de Tweede Kamer van 20 oktober 2023 over de stand van zaken met betrekking tot de derogatiecontroles in 2023 en de handhaving van bufferstroken. De leden van de fracties van BBB en GroenLinks-PvdA hebben hierover nog enkele vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie
U geeft aan dat door de langere termijn van opgaven niet alle controles zijn uitgevoerd om aan de norm te voldoen. De leden van de BBB-fractie vragen of u kunt aangeven wat de laatste stand van zaken is.

Deze leden constateren dat door onduidelijkheden in het kaartmateriaal voor de agrariërs een extra administratieve lastendruk is ontstaan. Zij vragen of u kunt aangeven op welke termijn de administratieve lastendruk voor de agrariërs naar beneden wordt bijgesteld. Zo niet, wat gaat u er dan aan doen om hier verbetering in aan te brengen?

U verwijst in deze brief ook naar de Omgevingswet. De leden van de BBB-fractie vragen of u een beeld heeft van de voortgang van de implementatie. Zijn de betrokken organisaties klaar voor invoering van de nieuwe systemen? Is daarover een rapportage beschikbaar? Welke risico's ontstaan er wanneer zich problemen voordoen bij de implementatie van Omgevingswet? Liggen de risico's voor het niet voldoen aan registratieverplichtingen dan bij de agrarische ondernemer of bij de instantie die verantwoordelijk is voor de systemen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA
De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of u (wetenschappelijk) kunt onderbouwen waarop gebaseerd is dat het percentage van 5% fysieke controles leidt tot materiele effectiviteit van de controles en handhaving.

Deze leden vragen of u kunt aangeven of, en zo ja welke, gevolgen (zoals veranderingen in gegevens of plaatsingsruimte) er kunnen ontstaan doordat bedrijven eind 2023 hun gegevens kunnen aanpassen. Kunt u daarnaast aangeven waarom dat nodig is? En kunt u aangeven welke risico's er kunnen ontstaan doordat bedrijven nog eind 2023 hun gegevens kunnen aanpassen?

Zij vragen of u kunt schetsen hoe de versterkte handhavingsstrategie mest en de fysieke controle op de bufferstroken praktisch samenhangen. Zoals de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen is de controle op de mestverwerking pas in het jaar na het boekjaar.

Deze leden vragen of u kunt uitleggen hoe de NVWA op dat moment nog kan controleren of de bufferstroken in het jaar ervoor de juiste omvang hebben gehad.

Zij vragen waarom er bij de opname van de regelgeving bufferstroken niet meteen voor is gekozen om één bestuursorgaan eindverantwoordelijk te maken. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat door de verdeling tussen milieuactiviteit en lozingsactiviteit initiatiefnemers nu te maken hebben met twee bestuursorganen en dus ook twee goedkeuringsprocedures. Bent u nog van plan dit verder te ontwikkelen?

De leden van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 12 december 2023.

G.J. Oplaat
Voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2023

Hierbij zend ik u de antwoorden op de vragen van de leden van de fracties van BBB en GroenLinks-PvdA van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de stand van zaken van de derogatiecontroles in 2023 en de handhaving van bufferstroken (172698.01U), ingezonden 15 november 2023.

Piet Adema
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

1
U geeft aan dat door de langere termijn van opgaven niet alle controles zijn uitgevoerd om aan de norm te voldoen. De leden van de BBB-fractie vragen of u kunt aangeven wat de laatste stand van zaken is.

Antwoord
In onderstaande tabellen is de stand van zaken aangaande aangevraagde en verleende derogatievergunningen (RVO) en het aantal uitgevoerde controles op de derogatievoorwaarden (NVWA) weergegeven zoals deze was op de peildatum van 27 november 2023.

Tabel 1: Aantal aangevraagde en verleende derogatievergunningen 2023

Derogatievergunningen 2023	
Aantal aanvragen geregistreerd	15.130
Aantal verleende derogatievergunningen	14.827
Totaal areaal derogatiebedrijven	700.428 hectare
Waarvan totaal areaal grasland	615.347 hectare (87,9%)

Tabel 2: Aantal fysieke controles op derogatievoorwaarden

27 november jaar	Totaal gepland	Afgerond	In uitvoering	Nog te starten	Nodig voor 5%-eis
2022	775	698	77	0	760
2023	760	231	380	149	742

Doordat de sluitingsdatum van de Gecombineerde opgave dit jaar is verschoven van 15 mei naar 15 juni 2023, kon de NVWA pas een maand later beginnen met het uitvoeren van de derogatiecontroles over het jaar 2023. De doelstelling van de NVWA is om in april 2024 alle derogatiecontroles over 2023 fysiek en administratief te hebben afgerond. Daarmee worden de derogatiecontroles, zoals gebruikelijk, ruim op tijd binnen een jaar na sluiting van de Gecombineerde opgave afgerond.

2
Deze leden constateren dat door onduidelijkheden in het kaartmateriaal voor de agrariërs een extra administratieve lastendruk is ontstaan. Zij vragen of u kunt aangeven op welke termijn de administratieve lastendruk naar beneden wordt bijgesteld. Zo niet, wat gaat u er dan aan doen om hier verbetering in aan te brengen?

Antwoord
Door de introductie van de registratie van landschapselementen en de bufferstroken, in combinatie met een groter dan gebruikelijke gegevensvraag, is er bij boeren en adviseurs dit jaar de nodige onvrede geweest over het werk dat de Gecombineerde opgave met zich meebrengt en over de werkzaamheden voor het toepassen van de gehanteerde kaarten. Op basis van deze kritiek is een traject gestart om de kaartlaag bufferstroken te verbeteren. Het werk is erop gericht dat deze verbetering in de eerste maanden van 2024 beschikbaar komt. Hiermee wordt de uitvoerbaarheid voor de landbouwers en de handhaafbaarheid voor de RVO en de NVWA van de regels over bufferstroken gemakkelijker.

De extra administratieve lasten voor de bufferstroken en landschapselementen waren veelal eenmalig. Alleen als de landbouwer kiest voor een handmatige intekening van de bufferstroken zijn bij wijzigingen in de kaart of andere inzichten van de boer opnieuw administratieve lasten voorzien. Daarnaast zal de totale mestplaatsingsruimte in de bijgewerkte versie van de Gecombineerde opgave voor het aankomende jaar automatisch worden verminderd met de oppervlakte van de bufferstroken op een perceel. Op die manier hoeft de landbouwer niet zelf de mestplaatsingsruimte op zijn bedrijf te berekenen zoals afgelopen jaar het geval was.

3
U verwijst in deze brief ook naar de Omgevingswet. De leden van de BBB-fractie vragen of u een beeld heeft van de voortgang van de implementatie. Zijn de betrokken organisaties klaar voor invoering van de nieuwe systemen? Is daarover een rapportage beschikbaar? Welke risico's ontstaan er wanneer zich problemen voordoen bij de implementatie van de Omgevingswet? Liggen de risico's voor het niet voldoen aan de registratieverplichtingen dan bij de agrarische ondernemer of bij de instantie die verantwoordelijk is voor de systemen?

Antwoord
De voortgang van de implementatie van de Omgevingswet is door de Mminister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties uitvoerig met u gedeeld, het meest recent in de voortgangsbrief van 9 oktober 2023.[2] Naar aanleiding van die brief is er op 24 oktober jl. een mondeling overleg geweest tussen de commissie Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving (IWO) en de minister van BZK en zijn er op 31 oktober en 28 november jl. twee interpellatiedebatten met uw Kamer geweest. De daar uiteengezette informatie is de meest recente. In de brief en de debatten is ook ingegaan op de bij u bestaande zorgen. Zoals aangegeven, betekent dit niet dat we er al zijn of dat alles in één keer goed zal gaan. Er zullen, zoals bij elke ontwikkeling in de ICT, ook voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) momenten zijn van verstoring of uitval. Aan de voorkant wordt geprobeerd dit zoveel mogelijk te voorkomen, door met elkaar in de keten uitvoerig te testen, aan de achterkant doen we dat door ervoor te zorgen dat we problemen snel en effectief signaleren en oppakken. Met alle mensen bij de bevoegde gezagen, het bedrijfsleven, de koepelorganisaties en de ondersteunende teams van het interbestuurlijk programma Aan de slag met de Omgevingswet en het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) is er reeds veel werk verzet én is er ook na inwerkingtreding nog veel werk te verzetten.

De Omgevingswet zal op 1 januari 2024 in werking zal treden. Na 1 januari wordt volop met elkaar doorgewerkt aan de implementatie, de afbouw, uitbouw en doorontwikkeling van het DSO en het vervolg op de wet en haar instrumentarium. Zoals aan u toegezegd wordt er na het eerste kwartaal van 2024 een voortgangsrapportage gedeeld, dit zoals is aangegeven in de brief van 9 november 2023.[3]

U refereert aan mogelijke risico's met betrekking tot de registratieverplichting voor agrarisch ondernemers. Deze registratieverplichtingen volgen niet uit de Omgevingswet, maar uit specifieke wetgeving op het terrein van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid. De implementatie van de Omgevingswet verandert niets aan de registratieverplichting en de verdeling van verantwoordelijkheden hierin.

Om te zorgen voor duidelijkheid voor de aanvragers over welke wet- en regelgeving van toepassing is wordt vanuit het Digitaal Stelsel van de Omgevingswet (DSO) doorverwezen naar de informatie op de website van de RVO. Ook vanuit maatregelen op maat wordt doorverwezen naar de informatie op mijn-RVO.

4
De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of u (wetenschappelijk) kunt onderbouwen waarop gebaseerd is dat het percentage van 5% fysieke controles leidt tot materiele effectiviteit van de controles en handhaving.

Antwoord
De Europese Commissie neemt al vele jaren als vaste voorwaarde in de derogatiebeschikking op, dat jaarlijks 5% van de derogatiedeelnemers fysiek moet worden gecontroleerd. Aan deze Europese verplichting geeft de NVWA gehoor. Uit de jaarlijkse rapportages Nederlands mestbeleid blijkt dat

[2] Kamerstuk 33118/34986, FO.
[3] Kamerstuk 33118/34986, FS.

de naleving onder derogatiedeelnemers op basis van de uitgevoerde inspecties op een hoog niveau ligt.

5
Deze leden vragen of u kunt aangeven of, en zo ja welke, gevolgen (zoals veranderingen in gegevens of plaatsingsruimte) er kunnen ontstaan doordat bedrijven eind 2023 hun gegevens kunnen aanpassen. Kunt u daarnaast aangeven waarom dat nodig is? En kunt u aangeven welke risico's er kunnen ontstaan doordat bedrijven nog eind 2023 hun gegevens kunnen aanpassen?

Antwoord
Landbouwers die zich hebben aangemeld voor subsidies uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) zijn gevraagd deze vanaf 15 oktober tot uiterlijk 30 november definitief aan te vragen. Hierdoor stond de Gecombineerde opgave nog tot en met 30 november jl. open voor alle landbouwers om de eerder ingediende gegevens te controleren en waar nodig aan te vullen of te wijzigen.

Uit een eerste analyse bleek dat niet alle landbouwers hun mestplaatsingsruimte in de Gecombineerde opgave van 2023 hadden aangepast. Gegeven de complexiteit van de Gecombineerde opgave van dit jaar heeft de RVO landbouwers gevraagd extra aandacht te geven aan de juiste registratie van de mestplaatsingsruimte, zoals het verminderen van de mestplaatsingsruimte met de oppervlakte van de bufferstroken. Het is in het belang van de landbouwer de correcte mestplaatsingsruimte te registreren, zodat deze overeenkomt met de feitelijke situatie op het bedrijf. Voor de landbouwer kunnen aanpassingen gevolgen hebben voor de mestplaatsingsruimte op het bedrijf, maar exacte gevolgen en risico's zullen per bedrijf verschillen.

6
Zij vragen of u kunt schetsen hoe de versterkte handhavingsstrategie mest en de fysieke controle op de bufferstroken praktisch samenhangen. Zoals de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen is de controle op de mestverwerking pas in het jaar na het boekjaar. Deze leden vragen of u kunt uitleggen hoe de NVWA op dat moment nog kan controleren of de bufferstroken in het jaar ervoor de juiste omvang hebben gehad.

Antwoord
De versterkte handhavingsstrategie mest (VHS mest) omvat een traject voor risicogerichte controle. Door de handhaving risicogericht in te richten, wordt de beschikbare handhavingscapaciteit bij de NVWA ingezet bij die bedrijven waar de kans op niet-naleving het grootst is. Op basis van een analyse van gegevens kan een risico-inschatting worden gemaakt. Als blijkt dat de landbouwer vermoedelijk geen rekening heeft gehouden met de vermindering van de oppervlakte van de bufferstroken op de oppervlakte landbouwgrond waarop hij mest mag plaatsen, kan dit leiden tot een fysieke controle van de mestplaatsingsruimte in het jaar na het boekjaar waarbij gecontroleerd wordt of de totale hoeveelheid gebruikte mest overeenkomt met de beschikbare gebruiksruimte.

De totale mestplaatsingsruimte voor stikstof uit dierlijke mest is gelijk aan de oppervlakte landbouwgrond (minus oppervlakte bufferstroken) vermenigvuldigd met 170 kg of met de hogere gebruiksnorm bij deelname aan derogatie. Omdat de mestplaatsingsruimte moet worden verkleind met de oppervlakte van de bufferstroken, zou de totale hoeveelheid af te voeren mest dus toe moeten nemen. Als de landbouwer de mest op de bufferstrook heeft geplaatst, is deze mest niet meer beschikbaar om af te voeren waarmee de mestboekhouding niet meer kloppend is. Dit zal in 2024 naar voren komen tijdens controles op naleving van de gebruiksnormen over het kalenderjaar 2023. De landbouwer riskeert een boete als een overschrijding van de mestplaatsingsruimte in 2023 wordt vastgesteld.

Daarnaast kunnen zowel de NVWA als de waterbeheerders gedurende het uitrijdseizoen vaststellen of een landbouwer de wet overtreedt door mest uit te rijden op een bufferstrook en hier handhavend tegen optreden.

7
Zij vragen waarom er bij de opname van de regelgeving bufferstroken niet meteen voor is gekozen om één bestuursorgaan eindverantwoordelijk te maken. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat door de verdeling tussen milieuactiviteit en lozingsactiviteit initiatiefnemers nu te maken hebben met twee bestuursorganen en dus ook twee goedkeuringsprocedures. Bent u nog van plan dit verder te ontwikkelen?

Antwoord
Dat de Omgevingswet een onderscheid maakt tussen de milieubelastende activiteit en de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam heeft te maken met het uitgangspunt "bij een taak hoort een bevoegdheid", dat ook een belangrijke rol heeft gespeeld in de vormgeving van regels over activiteiten onder de Omgevingswet[4]. Dit uitgangspunt leidt ertoe, dat als bij een overheid een taak ligt, die overheid ook sturingsmogelijkheden moet hebben op activiteiten die deze taak raken, en daarom ook betrokken moet worden bij de besluitvorming over die activiteiten.

Omwille van de taakuitvoering van de waterbeheerders heeft de regering er indertijd voor gekozen om naast de milieubelastende activiteit in de Omgevingswet ook de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam op te nemen. De Omgevingswet biedt daarbij wel de ruimte om bij uitwerking van de regels per lozing te bezien wie bevoegd gezag is. De wet maakt het namelijk mogelijk om ook voor de lozingsactiviteit de gemeente, provincie of Rijk bevoegd gezag te maken zodat de initiatiefnemer uiteindelijk met minder bevoegde instanties te maken krijgt. Van deze ruimte is tot nu toe in de uitvoeringsregelgeving echter geen gebruik gemaakt, zodat bevoegdheid voor directe lozingen steeds ligt bij de waterbeheerder – het waterschap of de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Dat is ook het geval bij de regels over het op of in de bodem brengen van meststoffen. Anders dan wordt verondersteld in de vraag bevatten deze regels geen "goedkeuringsprocedure", maar uitsluitend algemene regels en enkele informatieverplichtingen. Bij deze informatieverplichtingen is bepaald dat de informatie alleen aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit als bevoegd gezag voor de milieubelastende activiteit verstrekt moeten worden, en niet aan de waterbeheerder die bevoegd is voor een eventuele lozingsactiviteit. In die zin is er geen sprake van dubbele procedures of onnodige administratieve lasten.

De keuze om twee bevoegde instanties voor de milieubelastende activiteit en de lozingsactiviteit te hebben heeft dus alleen gevolgen voor toezicht en handhaving. Primair is hiervoor de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verantwoordelijk. Afhankelijk van de specifieke situatie kan ook sprake zijn van een lozingsactiviteit, als bij op of in de bodem brengen van meststoffen deze direct in een oppervlaktewaterlichaam geraken.

Het feit dat het op of in de bodem brengen van meststoffen naast de milieubelastende activiteit soms ook een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam is, leidt gelet op het voorgaande niet tot extra administratieve lasten of nalevingskosten voor bedrijven. Het leidt er wel toe dat door zowel de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit als de Minister van Infrastructuur en Waterstaat in geval van lozen op Rijkswater en de waterschappen bij lozen op andere oppervlaktewaterlichamen toezicht en handhaving kan plaatsvinden. Ik ben op dit moment niet van plan om op het punt van de bevoegdheidstoedeling bij de verschillende activiteiten veranderingen door te voeren.

[4] Kamerstuk 33 962, nr. 3, p. 44.