

Vergaderjaar 2023–2024

33 037

Mestbeleid

Nr. 519

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 oktober 2023

In deze brief informeer ik u over de stand van zaken met betrekking tot de derogatiecontroles in 2023 en handhaving bufferstroken, zoals aan u toegezegd in het Commissiedebat Stikstof, NPLG en Natuur (van 7 september jl.) (Kamerstuk 35 334, nr. 263) Daarnaast geef ik in deze brief uitvoering aan de op 26 september jl. aangenomen (Handelingen II 2023/24, nr. 4, item 8).

motie van het lid Tjeerd de Groot betreffende een versterkte handhavingsstrategie¹ (Kamerstuk 33 037, nr. 507). In het verlengde van die motie informeer ik u hierbij ook over het feit dat het Besluit bufferstroken meststoffen is gepubliceerd en op 1 januari 2024 in werking treedt in het stelsel van de Omgevingswet. Omdat het werken met de Omgevingswet nieuw is, geef ik in deze brief hierop een toelichting.

Stand van zaken derogatiecontroles

Op 6 juli jl. heb ik de rapportages over het mestbeleid in relatie tot de derogatie in 2022 aan de Tweede Kamer doen toekomen (Kamerstuk, 33 037 nr. 500). In de jaarlijkse rapportages mestbeleid geef ik inzicht in de waterkwaliteit op derogatiebedrijven, de Nederlandse veehouderij en mestmarkt, de deelname aan derogatie, de handhaving van het Nederlands mestbeleid en de voortgang van de versterkte handhavingsstrategie mest (hierna: VHS Mest). Deze rapportages geven invulling aan de monitorings- en verslagleggingsverplichting als opgenomen in de derogatiebeschikking 2022–2025 (EU) 2022/2069 (hierna: derogatiebeschikking).

De derogatiebeschikking kent een monitoringsverplichting van derogatiebedrijven (bedrijven met een derogatievergunning, artikel 10) en de

¹ Dictum motie van het lid Tjeerd de Groot: verzoekt de regering acuut werk te maken van een versterkte handhavingsstrategie en deze voor oktober met de Kamer te delen.

verplichting om administratieve controles uit te voeren op alle vergunningsaanvragen en 5% van de bedrijven waaraan een vergunning is verleend fysiek te inspecteren (artikel 11, eerste en tweede lid). Dit pakket aan administratieve en fysieke controles betreft de zogenaamde «derogatiecontroles». Bij deze derogatiecontroles wordt nagegaan of de landbouwer voldoet aan de voorwaarden van de derogatievergunning (en daarmee aan de voorwaarden uit de derogatiebeschikking). Vanuit de derogatiebeschikking is Nederland verplicht uiterlijk op 30 juni in het opvolgende kalenderjaar over de resultaten van deze controles te rapporteren aan de Europese Commissie. De rapportage over de controles betreffende het jaar 2023 zal derhalve uiterlijk op 30 juni 2024 aan de Europese Commissie worden gestuurd.

In het Commissiedebat heb ik toegezegd u tussentijds – vooruitlopend op de rapportage Nederlands mestbeleid 2023 – te informeren over de voortgang van de (nog lopende) derogatiecontroles in 2023. Ik baseer mij in deze brief op de informatie die op dit moment beschikbaar is bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA). De RVO voert jaarlijks administratieve controles uit en verzorgt de communicatie naar ondernemers over alle verplichtingen en regelingen van het mestbeleid in het kader van de uitvoering. De NVWA is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de mestregelgeving en voert controles uit in het veld.

Aangezien de derogatiecontroles bij beide organisaties nog volop in uitvoering zijn, is het geschetste beeld in deze brief niet volledig en uitputtend. Pas in de rapportage Nederlands mestbeleid 2023 (verschijnt eind juni 2024) is het mogelijk het volledige overzicht te geven in aantallen en resultaten van de uitgevoerde controles. De resultaten van reeds uitgevoerde fysieke controles zijn op dit moment nog niet altijd bekend, omdat de dossiers na de fysieke inspecties nog administratief opgevolgd moeten worden. Hieronder geef ik u in tabel 1 het tussentijdse beeld van het aantal aangevraagde en verleende derogatievergunningen 2023.

Tabel 1: Aantal aangevraagde en verleende derogatievergunningen 2023 op 26 september 2023

Derogatievergunningen 2023	
Aantal aanvragen geregistreerd	15.127
Aantal verleende vergunningen	14.822
Totaal areaal derogatiebedrijven	700.208 hectare
Waarvan totaal areaal grasland	614.753 hectare (87,8%)

Aantal administratieve controles 2023

Zoals vermeld in de rapportage Nederlands mestbeleid 2022 heeft de RVO in 2022 15.277 administratieve controles uitgevoerd. Vanwege de vele veranderingen was de Gecombineerde opgave in 2023 meer werk voor de landbouwer in vergelijking met voorgaande jaren. Om die reden is de Gecombineerde opgave dit jaar een maand langer opengesteld, tot en met 15 juni 2023 (Kamerstuk 28 625, nr. 349).

Vanaf oktober worden landbouwers nog in de gelegenheid gesteld hun gegevens in de opgave te controleren en aan te passen tot en met 30 november a.s. (Kamerstuk 28 625, nr. 350). Hierdoor zijn de benodigde controles in de perceelsregistratie en de voorwaarden van de derogatiebeschikking door de RVO nog niet afgerond.

Aantal fysieke controles derogatievoorwaarden 2022 en 2023

De fysieke handhaving door de NVWA bij derogatiebedrijven ziet in 2023 toe op de jaren 2022 en 2023. In verband met de late bekendmaking van de derogatiebeschikking (september 2022) was de NVWA niet in de gelegenheid deze fysieke controles eerder uit te voeren. Dit is een unieke situatie, want niet eerder diende de NVWA twee derogatiejaren in één jaar te controleren. Dit legt in 2023 een groot beslag op de inspectiecapaciteit van de NVWA. Door de NVWA zijn in 2023 tot de peildatum van 21 september 2023 de in tabel 2 genoemde controles uitgevoerd, in onderzoek of nog te starten.

Tabel 2: Controles uitgevoerd door NVWA tot en met 21 september 2023

Jaar	Totaal gepland	Afgerond	In uitvoering	Nog te starten	Nodig voor 5%-eis
2022	760	590	160	10	760
2023	742	17	150	575	742

In voornoemde rapportage Nederlands mestbeleid 2022 is vermeld dat de NVWA over het jaar 2022 al 451 controles heeft afgerond. De controles over het derogatiejaar 2022 zijn in 2023 afgewerkt. Doordat de openstellingsperiode van de Gecombineerde opgave dit jaar is verschoven naar 15 juni 2023, kon de NVWA pas een maand later beginnen met het uitvoeren van de derogatiecontroles over het jaar 2023. In het eerste kwartaal van 2024 zal de NVWA nog circa 300 derogatiecontroles uitvoeren als onderdeel van de nog uit te voeren 575 controles over derogatiejaar 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. Daarnaast zijn ook de andere ingeplande prioritaire mestprojecten over 2023 in april 2024 afgerond. Na het invullen van de Gecombineerde opgave op 15 mei 2024 wordt gestart met de derogatiecontroles 2024, die uiterlijk in het eerste kwartaal van 2025 fysiek en administratief zijn afgerond.

Versterkte handhavingsstrategie mest

In 2018 heeft Nederland de VHS Mest opgesteld ter uitvoering van de destijds geldende derogatiebeschikking (2018/820/EU) en aan de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 33 037, nr. 311). Een belangrijk onderdeel van de VHS Mest is een gebiedsgerichte en risicogerichte aanpak zoals ook is opgenomen in de huidige derogatiebeschikking in artikel 4, zesde lid.

De motie van het lid Tjeerd de Groot vraagt de regering een versterkte handhavingsstrategie op te stellen en deze voor oktober met de Kamer te delen. Zoals hierboven benoemd is de VHS Mest reeds in 2018 met de Kamer gedeeld en op 31 mei jl. heb ik u uitgebreid geïnformeerd over de voortgang van de VHS Mest (Kamerstuk, 33 037, nr. 495). Hierin ben ik ingegaan op de voortgang van de risicogerichte handhaving (onder andere specifieke aanpak voor intermediaire ondernemingen en covergisters), de gebiedsgerichte handhaving in de drie geïdentificeerde risicogebieden (de Peel, de Gelderse Vallei en Twente) en het real-time Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen dat met ingang van 1 januari 2023 is ingevoerd.

Besluit bufferstroken meststoffen

Met het ontwerpbesluit bufferstroken meststoffen wordt geregeld dat de Uitvoeringsregeling bufferstroken (Stcrt. 2023, nr. 6071), die op 1 maart jl. in werking is getreden ter uitvoering van de derogatiebeschikking, wordt omgezet in het stelsel van de Omgevingswet.² Dit is nodig, omdat met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 de grondslag voor de Uitvoeringsregeling bufferstroken vervalt. Het ontwerpbesluit bevat wijzigingen van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) en het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet.

Het ontwerpbesluit regelt de breedtes van de aan te houden bufferstroken en het niet meetellen van de oppervlakte van de bufferstrook in de berekening van de mestplaatsingsruimte dierlijke mest op een bedrijf (net als in de Uitvoeringsregeling bufferstroken het geval was). Daarnaast is binnen de reikwijdte van de voorwaarden in de derogatiebeschikking een aantal verduidelijkingen en verbeteringen ten opzichte van de Uitvoeringsregeling bufferstroken doorgevoerd.

In de overwegingen voor de motie refereert het lid Tjeerd de Groot aan het advies van 16 augustus jl. van de Raad van State³ met betrekking tot het vernoemde ontwerpbesluit bufferstroken meststoffen. Het advies van de Raad van State heeft een zogeheten dictum B gekregen. Dat dictum drukt uit dat de Raad geen bezwaren heeft tegen het voorstel, alleen enkele opmerkingen. De Raad adviseert met die opmerkingen rekening te houden voordat het ontwerp besluit wordt vastgesteld. Dit advies betreft de uitvoering van de adviesaanvraag aan de Raad van State waarover ik u heb geïnformeerd met mijn brief van 14 juli jl. (Kamerstuk 33 037, nr. 501). Voor de volledigheid en de transparantie heb ik de in het kader van het ontwerpbesluit uitgebrachte uitvoerbaarheidstoetsen, die door de Raad van State meegewogen zijn voor het advies, bijgevoegd bij deze brief.

Met betrekking tot de handhaving van de bepalingen voor bufferstroken adviseert de Raad van State om in de toelichting te verduidelijken hoe mogelijke beletselen voor de versterkte handhavingsstrategie mest ten aanzien van de regels over de bufferstroken tijdig zullen worden weggenomen. De Raad van State maakte de opmerking over de handhaafbaarheid mede naar aanleiding van de uitvoeringstoets van de NVWA in het kader van het besluit. De NVWA gaf aan, dat de mogelijkheden voor handhaving van de bepalingen voor bufferstroken beperkt zijn, omdat er in 2023 nog geen goede kaartlaag beschikbaar is.

In het nader rapport ben ik ingegaan op de opmerkingen van de Raad van State. Conform het advies van de Raad van State heb ik de opmerkingen verwerkt door aanpassingen in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit (zie onderstaand kader). De conclusie is dat er geen beletselen zijn voor de uitvoering van de versterkte handhavingsstrategie, omdat de bufferstroken meegenomen worden in de onafhankelijke risicobeoordeling conform de systematiek van de VHS Mest en de samenwerking tussen overheden juist een belangrijk onderdeel is van de VHS Mest. Daarbij wordt op dit moment gewerkt aan een verbeterde kaartlaag, die naar verwachting in de eerste maanden van 2024 beschikbaar komt. Hiermee wordt de uitvoerbaarheid voor de landbouwers en de handhaaf-

² Het instellen van bufferstroken is voorgeschreven in artikel 4, vijfde lid, onderdeel c, van het Uitvoeringsbesluit EU 2022/2069 van de Commissie van 30 september 2022 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

³ Besluit bufferstroken meststoffen. – Raad van State

baarheid voor de RVO en de NVWA van de regels over bufferstroken gemakkelijker. De ministerraad heeft op 29 september jl. ingestemd met de naar aanleiding van het advies van de Raad aangepaste nota van toelichting en het nader rapport. Het besluit bufferstroken meststoffen wordt binnenkort vastgesteld (Stb 2023, nr. PM) en treedt in werking per 1 januari 2024. De Uitvoeringsregeling bufferstroken komt dan te vervallen.

Kader: toelichting verduidelijking regels bufferstroken in relatie tot de versterkte handhavingsstrategie mest

Allereerst is in de nota van toelichting aangegeven hoe een onafhankelijke risicobeoordeling voor wat betreft de naleving van de regels voor bufferstroken mogelijk is. Beschreven is dat sprake is van twee kaartlagen: een kaartlaag waterlopen met daarop de ligging en typering van oppervlaktewaterlichamen, en een kaartlaag bufferstroken waarin op basis van de typering in de kaartlaag waterlopen de breedte van de bufferstroken wordt ingetekend. Dit onderscheid is van belang om de mogelijkheden voor toezicht en handhaving te verhelderen. De typering in de kaartlaag waterlopen is nog niet in alle gevallen juist, maar de ligging van de oppervlaktewaterlichamen klopt wel. Vervolgens is verhelderd dat het voor de RVO en de NVWA mogelijk is om de bepalingen met betrekking tot bufferstroken in relatie tot de mestplaatsingsruimte risicogericht te controleren. Zij kunnen daarbij gebruik maken van de kaartlaag waterlopen in combinatie met de door landbouwers opgegeven mestplaatsingsruimte in de Gecombineerde opgave. Hiermee wordt het mogelijk om te bepalen welke landbouwers percelen in gebruik hebben die grenzen aan een oppervlaktewaterlichaam en daarbij geen vermindering van de mestplaatsingsruimte hebben opgegeven. Op basis van deze gegevens kan een risicobeoordeling worden gemaakt van potentiële situaties van niet-naleving.

Naast het kunnen identificeren van situaties met een verhoogde kans op niet-naleving is in de tweede plaats de samenwerking tussen overheden een belangrijk onderdeel van de versterkte handhavingsstrategie. In de nota van toelichting is veel aandacht besteed aan de verschillende rollen en verantwoordelijkheden die in het stelsel van de Omgevingswet aan de orde zijn met betrekking tot de regels over bufferstroken. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is in de nota van toelichting verder verduidelijkt hoe de samenwerking tussen de betreffende partijen noodzakelijk, en binnen het stelsel van de Omgevingswet ook geborgd is, voor de handhaving van de regels voor bufferstroken. Aangegeven is dat die noodzaak er onder meer is vanwege de samenloop die kan optreden bij een milieubelastende activiteit en de lozingsactiviteit die daarbij kan ontstaan. De verschillende bestuursorganen die hierbij zijn betrokken, zijn ook benoemd in de nota van toelichting, evenals de in de Omgevingswet voorgeschreven afstemmingsplicht die onder meer noopt tot het maken van werkafspraken tussen deze bestuursorganen. Aangevuld is verder dat in de gebieden waarvoor de versterkte handhavingsstrategie specifiek geldt al een platform bestaat waar die afspraken gemaakt kunnen worden.

Handhaving bufferstroken vanaf 2024 en bevoegd gezag

De implementatie van de voorwaarden voor bufferstroken in het stelsel van de Omgevingswet heeft meer gevolgen dan alleen het omzetten van bepalingen van de ene regelgeving naar de andere. In het stelsel van de Omgevingswet wordt een nieuwe manier van werken geïntroduceerd, die

uitgaat van samenwerking door alle betrokken (uitvoerende) partijen. In het Bal is het bevoegd gezag (en daarmee de bevoegdheid voor uitvoering, toezicht en handhaving) gekoppeld aan een activiteit. Het Bal kent twee typen activiteiten: milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten die naast elkaar kunnen voorkomen.

Bij het toepassen van meststoffen op de bufferstrook is, conform de al bestaande systematiek van het Bal, sprake van een overtreding van bepalingen met betrekking tot de milieubelastende activiteit. Voor de milieubelastende activiteiten met betrekking tot het gebruik van meststoffen ben ik (Minister van LNV) aangewezen als bevoegd gezag. In de praktijk wordt deze bevoegdheid namens mij uitgevoerd door de RVO en de NVWA.

Uit een milieubelastende activiteit kan ook een lozingsactiviteit voortkomen. Er is in algemene zin sprake van een lozingsactiviteit als vervuilende stoffen bij toepassing direct in het oppervlaktewater worden gestrooid of gespreid en/of daarin afspoelen of via een kort transport door de bodem daarin uitspoelen; of als het aannemelijk is dat dit met de gebruikte techniek is gebeurd of gaat gebeuren. Er kan dus sprake zijn van een lozingsactiviteit als meststoffen aanwijsbaar in oppervlaktewater terecht komen. In dat geval zijn, conform de al bestaande bepalingen in het Bal, de waterbeheerders bevoegd gezag. Dit zijn de waterschappen met betrekking tot wateren in hun beheersgebied en de Minister van IenW voor de Rijkswateren. In de praktijk voert Rijkswaterstaat deze taken uit namens de Minister van IenW.

Dit betekent dat bij het gebruiken van meststoffen naast een oppervlaktewater gelijktijdig sprake kan zijn van een (overtreding bij) een lozingsactiviteit (als meststoffen aanwijsbaar in oppervlaktewater komen) en van een (overtreding bij) milieubelastende activiteit (als de meststoffen worden gebruikt op een bufferstrook). De mogelijkheid van het tegelijkertijd voorkomen van een milieubelastende activiteit en een lozingsactiviteit vereist goede afstemming tussen de partijen die toezichhoudende en handhavende taken hebben. Die afstemming is voorgeschreven in artikel 2.2, eerste lid, van de Omgevingswet. Deze afstemming en het maken van afspraken is een eigen verantwoordelijkheid van de betrokken organisaties. Dit is ook toegelicht in de nota van toelichting bij het Besluit bufferstroken meststoffen.

Naast de toezicht en handhavende taken met betrekking tot het gebruiken van meststoffen op de bufferstrook (lozingen of milieubelastende activiteit), bevat het besluit bufferstroken ook een taak voor RVO en NVWA in het kader van de handhaving van de gebruiksnormen. Dit in het kader van de bepaling in het besluit dat de oppervlakte bufferstrook niet meetelt in de mestplaatsingsruimte mest op een bedrijf. Bij geconstateerde overtredingen kunnen door RVO, op basis van de bevindingen van de NVWA, bestuurlijke boetes worden opgelegd. De controle op de gebruiksnormen wordt gedaan na afloop van een kalenderjaar.

Handhaving bufferstroken 2023

De onafhankelijke risicobeoordeling van overtreding van de bepalingen voor bufferstroken wordt door de RVO en de NVWA, ingevuld via de VHS Mest. De controles aangaande de bufferstroken vormen een onderdeel van deze risicogerichte aanpak. In mijn brief van 31 mei jl. heb ik reeds geschetst hoe de controles op naleving van de bufferstroken regels in 2023 worden uitgevoerd. Daarbij heb ik aangegeven dat de waterschappen en Rijkswaterstaat op grond van de Uitvoeringsregeling

bufferstroken in 2023 ook al aangewezen waren als bevoegd gezag met betrekking tot lozingen op het oppervlaktewater.

Risicogerichte controles op de mestplaatsingsruimte 2023 vinden na afloop van het kalenderjaar plaats. Uit een eerste analyse blijkt dat niet alle landbouwers hun mestplaatsingsruimte in de Gecombineerde opgave 2023 aangepast hebben. Gegeven de complexiteit van de Gecombineerde opgave van dit jaar vraagt de RVO de komende periode nog extra aandacht van de landbouwers voor de juiste registratie van de mestplaatsingsruimte, zoals het verminderen van de mestplaatsingsruimte met de oppervlakte van de bufferstroken. De landbouwer kan deze gegevens tot en met 30 november a.s. nog controleren en aanpassen.

Op grond van de Uitvoeringsregeling GLB 2023 controleert de NVWA de bepalingen voor de bufferstrook bij GLB-deelnemers. In de GLB controles worden de bufferstroken meegenomen. Als onderdeel van de derogatiecontroles in 2023 kijkt de NVWA naar de bufferstroken en attenderen de inspecteurs de landbouwer op mogelijke afwijkingen in de registratie van de oppervlakte landbouwgrond, zodat de landbouwers de registratie tijdig kunnen aanpassen in de Gecombineerde opgave voor wat betreft de mestplaatsingsruimte. Indien bij de gebruiksnormencontroles in 2024 blijkt dat de feitelijke situatie in het veld bij een landbouwer niet overeenkomt met hetgeen door de landbouwer is gemeld in de Gecombineerde opgave 2023, wordt hier handhavend tegen opgetreden. Omdat de administratieve en fysieke controles nog lopen kan ik u hier pas in de rapportage Nederlands mestbeleid 2024 verder over informeren.

Tot slot

Ik wil benadrukken dat het toezicht en de handhaving het sluitstuk zijn van de uitvoering van het mestbeleid en de derogatiebeschikking. Er is dit jaar veel aandacht geweest voor het kenbaar maken van de nieuwe regels waarmee de landbouwer dit jaar geconfronteerd is, zoals de bufferstroken. De RVO heeft veelvuldig gecommuniceerd over deze nieuwe regels. De landbouwer is en blijft zelf primair verantwoordelijk voor de naleving van de mestregels; toezicht komt nooit in de plaats van de naleving door de landbouwer. De derogatiebeschikking verlangt van Nederland een voortdurende onafhankelijke risicobeoordeling van fraudegevallen en identificatie van gebieden waar dierlijke mest wordt gebruikt en beheerd en waar een hoger risico bestaat op opzettelijke niet-naleving van de nationale mestregels. Naast de 100% administratieve controles is het niet mogelijk alle voorwaarden van elke landbouwer op elk moment volledig te controleren. Daarom zijn de controles door de RVO en de NVWA conform de derogatiebeschikking risicogericht uitgevoerd. Door de handhaving risicogericht in te richten, heeft de inzet van de beschikbare handhaving capaciteit de grootste kans om risico's voor niet-naleving en voor het milieu op te sporen.

Met deze brief bied ik u het beschikbare inzicht over de voortgang van de derogatiecontroles in 2023 en heb ik de motie van het lid Tjeerd de Groot uitgevoerd. Zoals gemeld zal het volledige beeld over de controles van 2023 worden geschetst in de rapportage Nederlands mestbeleid 2023 dat uiterlijk 30 juni 2024 aan de Europese Commissie wordt gezonden en daarna aan de Eerste Kamer en de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
P. Adema