



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet houdende wijziging van de grondslag voor het verstrekken van gegevens door landbouwers voor het elektronisch mestregister

Nader Rapport

's-Gravenhage, 9 december 2024
WJZ / 85901534

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet houdende wijziging van de grondslag voor het verstrekken van gegevens door landbouwers voor het elektronisch mestregister

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 oktober 2024, nr. 2024002198, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 november 2024, nr. W11.24.00284/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder in cursief aan.

Bij Kabinetsmissive van 4 oktober 2024, no. 2024002198, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet houdende wijziging van de grondslag voor het verstrekken van gegevens door landbouwers voor het elektronisch mestregister, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Wel is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de nota van toelichting het doel en de inhoud van het elektronisch mestregister verder te verduidelijken. In de nota van toelichting is verduidelijkt dat het mestregister is bedoeld als een monitorings- en analysetool voor de Nederlandse autoriteiten om exacte gegevens over de productie en het gebruik van meststoffen te verkrijgen en landbouwers te kunnen adviseren over methoden om de totale gebruikshoeveelheden van meststoffen te verlagen. Tot slot is in de nota van toelichting verduidelijkt dat conform de derogatiebeschikking drie categorieën gegevens in het elektronisch mestregister worden geregistreerd (gebruik minerale meststoffen, hoeveelheid geproduceerde mest en gebruik geproduceerde mest).

Ik moge U hierbij het ontwerpbesluit en de nota van toelichting wederom doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
P. Adema.*



Advies Raad van State

No. W11.24.00284/IV

's-Gravenhage, 27 november 2024

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 4 oktober 2024, no.2024002198, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet houdende wijziging van de grondslag voor het verstrekken van gegevens door landbouwers voor het elektronisch mestregister, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet houdende wijziging van de grondslag voor het verstrekken van gegevens door landbouwers voor het elektronisch mestregister

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur van 2 oktober 2024, nr. WJZ/ 87150471;

Gelet op 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 (PbEU 2022, L 277) en artikel 34, eerste lid, van de Meststoffenwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van . nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur van nr. WJZ/ ;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 35, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet komt te luiden:

1. De landbouwer verstrekt jaarlijks gegevens uit de administratie aan Onze Minister. Verstrekking geschiedt uitsluitend langs elektronische weg.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2025.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,



NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Dit besluit wijzigt het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (hierna: Ubm). Het Ubm bevat voorschriften over onder meer verhandeling, gebruik, opslag, productie, vervoer en verwerking van meststoffen. Samen met het stelsel van gebruiksvoorschriften draagt de Meststoffenwet en de daarop gebaseerde regelgeving, waaronder het Ubm, bij aan het verwezenlijken van doelen van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG 1991, L375; hierna Nitraatrichtlijn).

De wijziging is doorgevoerd in verband met de implementatie van enkele voorwaarden uit het Uitvoeringsbesluit EU 2022/2069 van de Commissie van 30 september 2022 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van de Nitraatrichtlijn (hierna: derogatiebeschikking¹). Met de derogatiebeschikking heeft de Europese Commissie aan Nederland voor de periode 2022 tot en met 2025 derogatie verleend². Dit betekent dat in Nederland meer dierlijke meststoffen op of in de bodem mogen worden gebracht dan waarin is voorzien in punt 2, tweede alinea, eerste zin, van bijlage III bij de Nitraatrichtlijn, te weten maximaal 170 kilogram stikstof per hectare van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond per jaar. In aanloop naar het vervallen van de derogatiebeschikking per 1 januari 2026, wordt de hogere gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen tot en met 2025 jaarlijks afgebouwd (hierna: afbouwpad). Naast het afbouwpad voor de hogere gebruiksnorm dierlijke mest bevat de derogatiebeschikking een aantal voorwaarden waar Nederland aan moet voldoen. Deze voorwaarden hebben soms ook betrekking op landbouwers zonder derogatievergunning. Met deze wijziging is de invoering van het elektronisch mestregister (hierna: mestregister) zoals opgenomen in artikel 4, onderdeel 5, onder b, van de derogatiebeschikking geïmplementeerd.

2. Algemeen

In de derogatiebeschikking is opgenomen dat Nederland met ingang van 1 januari 2024 een mestregister heeft ingevoerd waarin het op of in de bodem brengen van minerale meststoffen en de productie van mest en het op of in de bodem brengen ervan worden geregistreerd. Deelname aan dat register is tot 1 januari 2025 vrijwillig. Daarna zijn alle landbouwbedrijven verplicht gebruik maken van het mestregister.

De invoering van het mestregister moet bijdragen aan het verder verbeteren van de waterkwaliteit in Nederland. Met het mestregister brengen landbouwers verslag uit van het werkelijke nutriëntengebruik en het mestbeheer (zie ook de definitie van mestregister in artikel 3 van de derogatiebeschikking). Het mestregister is bedoeld als een monitorings- en analysetool voor de Nederlandse autoriteiten om exacte gegevens over het gebruik van meststoffen te kunnen geven en landbouwers te kunnen adviseren over methoden om de totale gebruikshoeveelheden van meststoffen te verlagen.

Een goede waterkwaliteit is van belang voor het behalen van de doelstellingen in de Nitraatrichtlijn. Daarnaast is het verbeteren van de waterkwaliteit ook nodig voor het behalen van de doelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid).

De verplichting om jaarlijks gegevens te verstrekken aan de minister over de aantallen op het bedrijf gehouden dieren, de aan- en afvoer en de voorraden meststoffen op het bedrijf, gold al voor bedrijven met een verhoogd risico op overtreding van de gebruiksnormen³ en voor landbouwers die beschikken over een derogatievergunning⁴. Hiermee bestaat er reeds een registratie voor het op of in de bodem brengen van minerale meststoffen en de productie van mest en het op of in de bodem brengen ervan. Met de wijziging van het Ubm geldt de verplichting gegevens aan te leveren voor meer landbouwers dan tot dusver het geval was.

¹ Kamerstukken II, 2022/23, 33 037, nr. 480 (Kamerbrief conceptbeschikking derogatie, 28 september 2022).

² Voor een toelichting op het proces dat heeft geleid tot het verlenen van de derogatie door de Europese Commissie en de hoofdlijnen ervan wordt verwezen naar paragraaf 2.1 van de toelichting bij de Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 11 november 2022 houdende wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet in verband met de uitvoering voor het jaar 2022 van de derogatiebeschikking 2022–2025 (Stcrt. 2022, nr. 30615).

³ Landbouwers die in een kalenderjaar een grotere hoeveelheid dierlijke meststoffen produceren dan 170 kilogram stikstof per hectare van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond op hun bedrijf.

⁴ Vanwege het belang om bedrijven die gebruik maken van de derogatie van de gebruiksnorm voor dierlijke mest op het voldoen aan de derogatievoorwaarden is ook deze categorie landbouwers verplicht tot stelselmatige gegevensverstrekking.

3. Wijzigingen

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, was in het Ubm voor een aantal groepen landbouwers reeds de verplichting opgenomen om jaarlijks gegevens te verstrekken over de aantallen gehouden dieren, de aan- en afvoer en de voorraden meststoffen op hun bedrijf. In het gewijzigde artikel 35, eerste lid, is ter implementatie van de derogatiebeschikking de verplichting tot stelselmatige gegevensverstrekking uitgebreid naar alle landbouwers ten behoeve van het invoeren van het mestregister. Hiermee wordt recht gedaan aan de voorwaarde uit de derogatiebeschikking dat uiterlijk op 1 januari 2025 alle landbouwbedrijven gebruik maken van het mestregister.

De noodzaak om onderscheid te maken in categorieën van landbouwers die structureel verplicht worden om de hiervoor genoemde gegevens te verstrekken is hiermee vervallen. Door de wijziging om alle landbouwers te verplichten de gegevens te verstrekken, blijven ook de categorieën landbouwers die eerder al waren benoemd, onderdeel uitmaken van de nieuwe groep die verplicht is de gegevens langs elektronische weg aan te leveren.

Afgezien van de onderhavige wijziging van artikel 35 Ubm, wijzigen de administratieve verplichtingen op grond van hoofdstuk IV Ubm en de nadere uitwerking daarvan in hoofdstuk 5 Urm niet in verband met de voorwaarde voor het inrichten van een mestregister uit de derogatiebeschikking. In artikel 32 tot en met 34 van het Ubm stond al de verplichting voor alle landbouwers om de gegevens die inzicht verschaffen in de voor hen relevante onderdelen van de meststoffenbalans nauwkeurig bij te houden. Deze verplichting is in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (Urm) verder uitgewerkt. Die benodigde gegevens moeten in het kader van het toezicht op de naleving op een eenvoudige manier uit de administratie blijken.

Voor de gegevens die aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO) verstrekt moeten worden, zal net als voorheen aan de desbetreffende groepen landbouwers jaarlijks een verzoek worden gedaan aan de landbouwers. Het om welke reden dan ook niet toesturen van een dergelijk verzoek aan de landbouwer, ontslaat de landbouwer overigens niet van de verplichting tot gegevensverstrekking. Op grond van artikel 36, aanhef en onderdeel d, van het Ubm is in de Urm geregeld welke gegevens aan de minister moeten worden verstrekt. Het gaat hierbij om dezelfde gegevens die voor de onderhavige wijziging van artikel 35, eerste lid, moesten worden aangeleverd. De bewuste gegevens kunnen ook worden gebruikt voor toezicht op en handhaving van de naleving van de gebruiksnormen. Die mogelijkheid bestond al en vloeit op zichzelf niet voort uit deze wijzigingsregeling.

4. Effecten bedrijfsleven en overheid

4.1 Bedrijfseffecten

De maatregel die met dit besluit is geïmplementeerd heeft impact op de agrarische bedrijfspraktijk. De maatregel is echter voorgeschreven vanuit de derogatiebeschikking en is daarom een verplichting voor Nederland. Door de wijziging zullen meer landbouwers dan voorheen jaarlijks elektronisch gegevens moeten verstrekken aan RVO. De landbouwers voor wie dit nieuw is kunnen dat zelf doen, of eventueel laten doen door een adviseur of boekhouder. De gegevens die moeten worden doorgegeven, moeten al op een inzichtelijke manier worden bijgehouden op de bedrijven ten behoeve van toezicht en handhaving op naleving van de gebruiksnormen zoals voorgeschreven in de Meststoffenwet. Het effect van de maatregel beperkt zich voor hen tot het digitaal doorgeven van de gegevens en is daarmee naar verwachting beperkt. Voor de groepen landbouwers die de gegevens voorheen al elektronisch moesten doorgeven heeft het onderhavige besluit geen effect.

4.1.1 Regeldruk

De administratieve en nalevingslasten die samenhangen met deze wijziging zijn beoordeeld door RVO. RVO heeft de administratieve lasten voor alle landbouwers in het kader van deze wijziging berekend op 2,5 miljoen euro. Deze kosten zijn berekend op basis van de extra groep landbouwers die met deze wijziging verplicht wordt om gegevens door te geven aan de overheid. Naar verwachting kost het lezen van de instructies bij de applicatie waarmee de gegevens moeten worden doorgegeven 30 minuten en het daadwerkelijk verzamelen van de gegevens en het overnemen hiervan in de applicatie ongeveer 45 minuten voor elke landbouwer. Nu het bij dit wijzigingsbesluit gaat om implementatie van een voorwaarde uit de derogatiebeschikking van de Europese commissie, is deze wijziging niet ter toetsing aan het Adviescollege toetsing regeldruk voorgelegd.

4.1.2 Overige bedrijfseffecten

Op basis van de doorgifte van het nutriënten gebruik door de landbouwer krijgt de overheid inzicht in

het totale nutriënten gebruik van alle landbouwers. Dit wordt gebruikt om adviezen te geven over verlaging van de nutriënten. De landbouwer kan de adviezen gebruiken om efficiënter met de nutriënten om te gaan. De landbouwer kan de adviezen onderdeel laten worden van zijn mestboekhouding en dit kan tot veranderingen leiden in de bemesting op het bedrijf. Zowel in soorten meststoffen – dierlijke mest of overige meststoffen – als in hoeveelheid. De advisering rond het gebruik van meststoffen vindt al plaats en vloeit voort uit wetenschappelijke onderzoek op proefvelden in verschillende regio's in het land. In hoeverre een landbouwer de adviezen ook werkelijk toepast in zijn bedrijfsvoering blijft een keuze van de landbouwer en zal ook van andere aspecten, zoals financiën of reeds gemaakte afspraken rond leveringen van meststoffen afhangen.

4.2 Uitvoeringskosten

Er zijn extra uitvoeringskosten voor RVO om de wijziging te implementeren in de bestaande processen en systemen en om de wijziging uit te voeren. De extra kosten zijn echter niet dusdanig dat RVO hier een extra opdracht voor heeft gevraagd. De extra kosten kunnen worden opgevangen binnen de jaarlijkse opdracht die LVVN met RVO heeft afgesproken. Intensieve landbouw- en derogatiebedrijven zijn op basis van regelgeving al verplicht om jaarlijks gegevens over nutriëntengebruik door te geven en RVO. RVO voert deze opdracht jaarlijks uit. De groep wordt uitgebreid naar alle landbouwers. RVO neemt de wijzigingen die dit met zich meebrengt, mee in de jaarlijkse aanpassingen die sowieso nodig zijn om bedrijven uit te nodigen voor het indienen van de gegevens en het jaarlijks onderhoud en aanpassen van de applicaties waarin de gegevens worden vastgelegd.

5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

In het kader van dit besluit is een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (hierna: UHT) uitgevoerd door RVO. De NVWA is ook gevraagd een UHT te doen, maar heeft aangegeven dat een UHT vanuit de NVWA voor deze wijziging niet nodig is, omdat het een wijziging betreft die gaat over het doorgeven van gegevens aan RVO en dit niet direct aan de processen van NVWA raakt.

Het uitbreiden van de groep landbouwers die gegevens moet verstrekken over de mestproductie, de aan- en afvoer en de voorraden meststoffen op hun bedrijf, betekent dat naast de bestaande groep landbouwers een nieuwe groep landbouwers het formulier Aanvullende gegevens Landbouwers (AGL) moet indienen bij RVO. De landbouwer en diens adviseur moeten hiervan in kennis worden gesteld. Dit leidt voor RVO tot extra inzet op communicatie naar de landbouwer en adviseur en kan leiden tot extra vragen aan RVO. Daarnaast betekent deze wijziging een extra inspanning voor een nieuwe groep landbouwers en adviseurs om de gevraagde gegevens in te dienen.

De wijziging is een uitbreiding van een reeds bestaand RVO-proces en de landbouwers die op grond van de aanpassing van artikel 35 Ubm voor het eerst gegevens verstrekken, waren reeds verplicht diezelfde gegevens bij te houden in de eigen administratie. RVO verwacht daarom dat deze wijziging uitvoerbaar is voor RVO en de landbouwer, al geeft RVO ook aan dat niet geheel in te schatten is of zich voor deze groep belemmeringen inzake het invullen of verstrekken zullen voordoen.

RVO verwacht ook dat het uitbreiden van de groep landbouwers die elektronisch gegevens moet verstrekken, en dus de uitbreiding van het elektronische mestregister, positief bijdraagt aan de fraudebestendigheid en betrouwbaarheid van de betreffende gegevens. De gegevens worden vastgelegd in de registers van RVO en de landbouwer kan deze zelf ook inzien en eventuele fouten herstellen.

6. Verhouding tot de AVG (zie ook Ar 5.33)

Met de wijziging van artikel 35 van het Ubm wordt de groep landbouwers die per 1 januari 2025 opgave moet gaan doen in het mestregister groter, wat ook leidt tot verwerking van meer persoonsgegevens nu de gegevens van de landbouwbedrijven in veel gevallen kunnen worden gekoppeld aan een individuele persoon. Er verandert niets aan het al bestaande elektronisch mestregister en de technische inrichting en het beheer daarvan. Gelet op de voorwaarden uit derogatiebeschikking is dit onvermijdelijk en daarmee ook noodzakelijk. Omdat er door deze wijziging van meer betrokkenen gegevens worden verwerkt, betekent dit inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van een grotere groep betrokken landbouwers, maar deze inbreuk is proportioneel nu de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die ontstaat door de verplichting gegevens over het gebruik van meststoffen te verstrekken in redelijke verhouding staat tot het doel dat met deze gegevensverwerking is gediend zoals uiteengezet in paragraaf 2 van deze nota van toelichting. De verwerking voldoet voorts aan de voorschriften voor subsidiariteit nu er geen andere, minder ingrijpende mogelijkheid bestaat waarmee ook wordt voldaan aan de voorwaarden uit de derogatiebeschikking.



De Autoriteit Persoonsgegevens heeft het ontwerpbesluit getoetst en aangegeven geen aanmerkingen te hebben.

7. Milieueffecten

Het mestregister is bedoeld als een monitorings- en analysetool voor de Nederlandse autoriteiten om exacte gegevens over het gebruik van meststoffen te kunnen geven en landbouwers te kunnen adviseren over methoden om de totale gebruikshoeveelheden van meststoffen te verlagen. De invoering van het mestregister moet, zoals uiteengezet in paragraaf 2 van deze toelichting, bijdragen aan het verder verbeteren van de waterkwaliteit in Nederland.

8. Consultatie

Nu deze wijziging van het Ubm implementatie van de derogatiebeschikking van de Europese Commissie betreft en er geen beleidsruimte is daaraan een andere invulling te geven, is dit wijzigingsbesluit niet geconsulteerd via internetconsultatie.nl.

9. Inwerkingtreding

In overeenstemming met de mestregistervoorwaarde van artikel 4, onderdeel 5, onder b, van de derogatiebeschikking treedt dit wijzigingsbesluit in werking met ingang van 1 januari 2025.

De Minister voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,