

Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van

, nr. WJZ/ 25675707 , houdende voorschriften tot het aanhouden van bufferstroken in verband met de uitvoering van 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) (Uitvoeringsregeling bufferstroken derogatiebeschikking 2022-2025)

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, handelende in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat;

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), artikel 40, tweede lid, Meststoffenwet en artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer;

Besluit:

Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder:

bufferstrook: strook grond gelegen op landbouwgrond;

derogatiebeschikking 2022-2025: 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);

ecologisch kwetsbare waterloop: oppervlaktewateren aangeduid in bijlage I bij het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet;

flauw talud: een talud dat ten minste 200 centimeter breed is vanaf de waterlijn tot aan de insteek en met een helling die niet steiler is dan 1:3;

insteek van een waterloop: snijpunt van de raaklijnen van het talud en het horizontale maaiveld;

landbouwgrond: landbouwgrond als bedoeld in artikel 3, onder 3, van de derogatiebeschikking 2022-2025;

meststoffen: meststoffen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel d, van de Meststoffenwet;

minister: Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;

perceel: aaneengesloten, door wegen, waterwegen, sloten, houtopstanden, muren, wallen of anderszins topografisch begrensde oppervlakte grond.

Artikel 2

1. Het is verboden meststoffen op of in de bodem te brengen op een perceel gelegen op landbouwgrond in een bufferstrook van:

- a. 300 cm gemeten vanaf de insteek van een waterloop;
- b. 500 cm gemeten vanaf de insteek van een waterloop, indien het een ecologisch kwetsbare waterloop betreft; of

c. 500 cm gemeten vanaf de insteek van een waterloop, indien het een waterloop betreft die in verband met de uitvoering van de verplichtingen van 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 (PbEU 2000, L 327) is aangewezen.

2. In afwijking van het eerste lid, onderdeel a, wordt een bufferstrook aangehouden van:

a. 100 cm, indien de totale bufferstrook van 300 cm, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, meer dan 4 procent van de oppervlakte van het desbetreffende perceel beslaat; of

b. 50 cm, indien de totale bufferstrook van 100 cm, bedoeld onder a, meer dan 4 procent van de oppervlakte van het desbetreffende perceel beslaat.

3. In afwijking van het eerste lid, onderdeel c, wordt een bufferstrook aangehouden van:

a. 300 cm, indien de totale bufferstrook van 500 cm, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, meer dan 4 procent van de oppervlakte van het desbetreffende perceel beslaat; of

b. 100 cm, indien de totale bufferstrook van 300 cm, bedoeld onder a, meer dan 4 procent van de oppervlakte van het desbetreffende perceel beslaat, mits het een watervoerende sloot betreft van maximaal 1.000 cm breed gemeten vanaf de insteek van de waterloop.

4. In afwijking van het eerste tot en met het derde lid is de bufferstrook gelijk aan de teeltvrije zone, bedoeld in artikel 3:85 van het Activiteitenbesluit milieubeheer, indien de voorgeschreven teeltvrije zone breder is dan de in dit artikel voorgeschreven bufferstrook.

5. In afwijking van het eerste lid wordt de bufferstrook op een flauw talud gemeten vanaf 100 cm vanaf de waterlijn, aangeduid in de basisregistratie grootschalige topografie, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet basisregistratie grootschalige topografie.

Artikel 3

Het is verboden meststoffen op of in de bodem te brengen op een perceel in een bufferstrook van 100 cm gemeten vanaf de insteek van een waterloop die ten minste in de periode van 1 april tot en met 1 oktober droog staat.

Artikel 4

Voor de toepassing van de artikelen 9, 10, eerste lid, 11, eerste lid, van de Meststoffenwet en de krachtens artikel 11, tweede lid, van de Meststoffenwet vastgestelde ministeriële regeling, wordt een bufferstrook niet aangemerkt als tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder m, van de Meststoffenwet.

Artikel 5

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 maart 2023.

Artikel 6

Deze regeling wordt aangehaald als: Uitvoeringsregeling bufferstroken
derogatiebeschikking 2022-2025.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage,

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

TOELICHTING

1. Aanleiding

Op 25 februari 2022 verzocht Nederland de Europese Commissie (hierna: EC) om meer dierlijke mest te mogen opbrengen dan 170 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar op grond van bijlage III, onder 2, derde alinea bij Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (nitraatrichtlijn). Met 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 (hierna: derogatiebeschikking)¹ heeft de EC aan Nederland het opbrengen van meer mest onder voorwaarden toegestaan. Een van deze voorwaarden is het instellen van bufferstroken langs waterlopen (artikel 4, vijfde lid, onderdeel c, van de derogatiebeschikking). Deze regeling tot het aanhouden van bufferstroken in verband met de uitvoering van de derogatiebeschikking (hierna: de regeling) strekt tot uitvoering van de voorwaarde tot het aanhouden van bufferstroken uit de derogatiebeschikking. In andere maatregelen ter uitvoering van de derogatiebeschikking die implementatie in regelgeving behoeven, wordt op een andere manier voorzien.²

In Nederland gelden er vanuit verschillende invalshoeken voorschriften over bufferstroken op landbouwgrond langs waterlopen met beperkingen voor onder andere het gebruik van meststoffen of gewasbeschermingsmiddelen. Om te voldoen aan de voorwaarden van de derogatiebeschikking is het van belang de benodigde regelgeving over bufferstroken in de zin van de derogatiebeschikking zo snel mogelijk in werking te laten treden. Om die reden is ervoor gekozen op basis van artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer een eigenstandige ministeriële regeling in werking te laten treden in aanvulling op de al bestaande voorschriften over bufferstroken op landbouwgrond langs waterlopen. Deze regeling strekt uitsluitend ter uitvoering van de bepalingen over bufferstroken uit de derogatiebeschikking. Conform de derogatiebeschikking wordt in deze regeling de breedte van bufferstroken langs waterlopen geregeld waarop bemesting verboden is. Inhoudelijke harmonisatie met andere regelgeving ten aanzien van het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen op teeltvrije zones en bufferstroken (Activiteitenbesluit milieubeheer en Uitvoeringsregelgeving GLB 2023) en van deze voor mest geldende bufferstroken, zal na inwerkingtreding van deze regeling via een separaat traject worden uitgevoerd. Als deze geharmoniseerde regelgeving gereed is, zal onderhavige regeling worden ingetrokken. De geharmoniseerde regelgeving zal blijven voldoen aan de eisen van de derogatiebeschikking.

Voordat wordt ingegaan op de bepalingen voor bufferstroken in deze regeling (vanaf paragraaf 3) volgt hieronder een inleiding met een algemene beschrijving van de bestaande voorschriften over bufferstroken op landbouwgrond langs waterlopen (paragraaf 2).

2. Algemeen

De door de derogatiebeschikking voorgeschreven bufferstroken betreffen geen nieuw fenomeen. Het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) bevat al voorschriften over *teeltvrije zones*. Het doel van een teeltvrije zone is het voorkomen en beperken van de verontreiniging van oppervlaktewaterlichamen door gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen in de open teelt door drift en afspoeling. Op teeltvrije zones mogen dan ook geen meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. Ook mag er geen gewas of niet hetzelfde gewas als op de rest van het perceel worden geteeld. Dit geldt niet voor

¹ Kamerstukken II 2022/23, 33037, nr. 480 (derogatiebeschikking).

² In de derogatiebeschikking worden onder andere maatregelen voorzien met betrekking tot nutriënt verontreinigde gebieden, verlaging van mestproductieplafonds en het niet meer verlenen van een derogatievergunning aan bedrijven met percelen in Natura 200-gebieden en grondwaterbeschermingsgebieden.

grasland. De breedte van de zones varieert per spuittechniek, teelt en type waterloop waarlangs het perceel ligt en varieert van 25 tot 500 cm. Ook worden er voor verschillende soorten teelten die opwaarts en zijwaarts bespoten worden verschillende breedtes van teeltvrije zones onderscheiden ten aanzien van het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen.

In het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn 2022-2025 (hierna: zevende actieprogramma)³ zijn maatregelen opgenomen over *bufferstroken*. Het zevende actieprogramma stelt dat in veel delen van Nederland de kwaliteit van het oppervlaktewater nog onvoldoende is en dat het hanteren van bufferstroken langs waterlopen, waar gebruik van mest en gewasbeschermingsmiddelen niet is toegestaan, een doeltreffende manier kan zijn om uit- en afspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen naar water tegen te gaan. In het zevende actieprogramma wordt beoogd om deze – voor de waterkwaliteit en biodiversiteit bewezen effectieve – maatregel langs meer strekkende kilometers water, en in een bredere vorm, te implementeren dan de teeltvrije zones.

In het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) bevat de Uitvoeringsregeling GLB 2023 gepubliceerd op 11 november 2022⁴ (hierna: Uitvoeringsregeling GLB 2023), randvoorwaarden (conditionaliteiten) om in aanmerking te komen voor rechtstreekse betalingen. Deze conditionaliteiten bevatten normen voor een goede landbouw- en milieuconditie van de grond (hierna: GLMC). De Uitvoeringsregeling GLB 2023 bevat twee GLMC's over bufferstroken, waarmee de regeling over bufferstroken in de derogatiebeschikking overeenkomt, zij het dat de regeling in de derogatiebeschikking alleen een verbod op bemesten op bufferstroken bevat. GLMC 4 gaat over de aanleg van bufferstroken langs waterlopen, en GLMC 10 over de aanleg van bufferstroken langs droge sloten. Het gaat hierbij om bufferstroken waarop geen meststoffen, chemische gewasbeschermingsmiddelen en biociden mogen worden gebruikt. Voor een toelichting over de conditionaliteiten wordt verwezen naar de Uitvoeringsregeling GLB 2023.

3. Bufferstroken derogatiebeschikking

De derogatiebeschikking bepaalt dat bufferstroken verplicht zijn op alle landbouwgrond langs waterlopen, dat op een bufferstrook het gebruik van meststoffen is verboden, en wat de breedte van de bufferstrook moet zijn (zie artikel 4, vijfde lid, onder c, van de derogatiebeschikking).

De bepalingen in deze regeling gelden voor alle landbouwpercelen langs waterlopen ongeacht de gewassen op die grond of de gebruikte spuittechniek. De bepalingen zijn van toepassing op alle landbouwers, ongeacht of een landbouwer wel of geen aanvraag doet voor derogatie of GLB.

Hieronder worden de begrippen uit de regeling toegelicht.

Meststoffen

Voor de omschrijving van meststoffen wordt in artikel 1 van deze regeling aangesloten bij de betreffende begripsbepalingen in de Meststoffenwet (artikel 1, eerste lid, onder d, onderscheidenlijk artikel 1, derde lid, van de Meststoffenwet).

Perceel

De derogatiebeschikking definieert landbouwgrond als de grond die de landbouwer in eigendom of in pacht of op grond van een individuele schriftelijke overeenkomst in beheer heeft en voor het beheer waarvan hij rechtstreeks verantwoordelijk is. In deze regeling wordt in artikel 1 voor het begrip perceel aangesloten bij de gehanteerde definitie van perceel in artikel 1, derde lid, van de Meststoffenwet. Artikel 40, tweede lid, van de Meststoffenwet biedt de mogelijkheid om een perceel te definiëren.

Mestplaatsingsruimte

³ Kamerstukken II 2021/22, 33037, nr. 431 (zevende actieprogramma).

⁴ Staatscourant 2022, 29696, 11 november 2022 (Uitvoeringsregeling GLB 2023).

De derogatiebeschikking bepaalt dat op de bufferstrook het gebruik van meststoffen is verboden. Hieruit vloeit voort dat de bufferstrook niet meetelt in de bepaling van de mestplaatsingsruimte. Dit is geregeld in artikel 4 van deze regeling.

Indien op grond van deze regeling op een perceel, zijnde landbouwgrond, sprake is van een verplichting tot het hanteren van een bufferstrook, volgt dat de oppervlakte landbouwgrond waarop de landbouwer mest mag plaatsen kleiner wordt. De bufferstrook telt dus niet mee als tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond in de zin van de Meststoffenwet voor zover het gaat om de gebruiksnormen dierlijke mest, stikstof en fosfaat. Dit is geregeld in artikel 4 van de regeling. De landbouwer berekent vervolgens zelf de te plaatsen hoeveelheid mest op basis van de zelf gecorrigeerde aantal hectare en de voor het gewas vastgestelde gebruiksnormen. De gecorrigeerde oppervlakte is de oppervlakte van een perceel verminderd met de oppervlakten van de op dat perceel aanwezige bufferstroken. Als de landbouwer de gecombineerde opgave invult, dient de landbouwer de gecorrigeerde oppervlakte door te geven aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO). Dit is conform de staande praktijk voor het corrigeren van het perceel voor teeltvrije zones.

Start van de bufferstrook

De bufferstrook wordt gemeten vanaf de insteek van een waterloop, waarbij de insteek het snijpunt is van de raaklijnen van het talud en het horizontale maaiveld. De insteek is dus de 'knik' tussen talud en maaiveld. Dit is geregeld in artikel 2 eerste lid van de regeling.

In een situatie van een flauw talud wordt de bufferstrook gemeten vanaf 100 cm vanaf de waterlijn in de richting van het perceel. De waterlijn is aangeduid op kaarten in de basisregistratie grootschalige topografie. Vanaf die waterlijn wordt dus een strook van 100 cm aangehouden. Pas na die 100 cm begint de bufferstrook. Deze 100 cm dient om te voorkomen dat de bufferstrook meeschuift met wisselende waterstanden wat het vaststellen van de mestplaatsingsruimte zou bemoeilijken. Dit is geregeld in artikel 2, vijfde lid, van de regeling. Een flauw talud wordt gedefinieerd als een talud dat ten minste 200 cm breed is (schuin met het talud mee gemeten, op de grond) en een hellingshoek die niet steiler is dan 1:3.

De applicatie *Mijn Percelen* van RVO bevat een hulpmiddel waarop de start van de bufferstrook is ingetekend.

Breedte bufferstroken

De derogatiebeschikking bepaalt dat de breedte van de bufferstrook afhangt van het type waterloop waarlangs het landbouwperceel ligt en waarop een bufferstrook moet worden aangehouden. De derogatiebeschikking onderscheidt vier typen waterlopen waarvoor een minimum breedte van de te hanteren bufferstrook geldt. De volgende typen waterlopen worden onderscheiden in de derogatiebeschikking:

1. Ecologisch kwetsbare beken met een minimale bufferstrook van 500 cm. Ecologisch kwetsbare beken zijn de in de kaarten in bijlage I bij het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet aangeduide oppervlaktewateren.
2. Oppervlaktewaterlichamen als omschreven in 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 (PB 2000, L 327), (hierna: KRW-waterlichamen). KRW-waterlichamen worden aangegeven door waterbeheerders op basis van 'waterlichamen'. De volgende twee subtypen worden op basis van de derogatiebeschikking afgeleid:
 - a) KRW-waterlichamen die breder zijn dan 10 meter. Hiervoor geldt een bufferstrook met een minimale breedte van 500 cm, in dit geval is alleen afschaling naar 300 cm mogelijk;
 - b) KRW-waterlichamen van 10 meter breed of kleiner. Hiervoor geldt een bufferstrook met een minimale breedte van 500 cm, in dit geval is afschaling naar 300 cm en 100 cm mogelijk.

3. Alle andere waterlopen. Hiervoor geldt een bufferstrook met een minimale breedte van 300 cm.
4. Waterlopen die in de zomer droogvallen. Hiervoor geldt een bufferstrook met een minimale breedte van 100 cm. Dit betreft droge sloten: sloten die ten minste in de periode van 1 april tot en met 1 oktober droog staan.

In een aantal situaties mag op basis van de derogatiebeschikking een smallere breedte worden gehanteerd wanneer de breedte van een beoogde bufferzone boven een bepaald percentage van het perceel komt. Dat wordt afschaling genoemd. Dit waarborgt dat een ondernemer geen disproportioneel grote bufferzone rondom het perceel moet instellen. De verschillende waterlopen, breedtes en mogelijke afschalingsmogelijkheden zijn hieronder beschreven en in een tabel weergegeven.

Er zijn drie situaties van afschaling mogelijk:

- Indien de oppervlakte van een bufferstrook van 300 cm meer dan 4 procent van de oppervlakte van het perceel bestrijkt (hierna: 4%-criterium), is de minimum breedte 100 cm. Als ook de oppervlakte van de bufferstrook van 100 cm breed meer dan 4 procent van de oppervlakte van het perceel bestrijkt, is de minimum breedte 50 cm.
- Voor percelen die grenzen aan KRW-waterlichamen geldt ook een afschaling volgens het hierboven toegelichte 4%-criterium van 500 cm naar 300 cm en van 300 cm naar 100 cm. Deze laatste afschalingsmogelijkheid is alleen van toepassing als het KRW-waterlichaam een watervoerende sloot betreft die niet breder is dan 10 meter.

Bovenstaande is weergegeven in Tabel 1.

Tabel 1. Type waterloop, minimum breedte van de bufferstrook en afschalingsmogelijkheden.		
Type waterloop	Minimum breedte (cm)	Afschaling mogelijk indien de oppervlakte van de bufferstrook meer dan 4 procent van het topografisch perceel beslaat?
1. Ecologisch kwetsbare beken	500	Nee
2. KRW-waterlichamen:		
a) Waterlichamen met een breedte van meer dan 10 meter	500	Ja, naar 300 cm
b) Waterlichamen met een breedte van 10 meter of smaller	500	Ja, naar 300 cm en naar 100 cm
3. Alle andere waterlopen	300	Ja, naar 100 cm meter en naar 50 cm
4. Waterlopen die in de zomer droogvallen	100	Nee

In artikel 2, tweede en derde lid, van deze regeling is de hierboven beschreven breedte en de mogelijkheid tot afschaling opgenomen.

Indien de voorgeschreven teeltvrije zone in het Activiteitenbesluit met beperkingen voor het gebruik van meststoffen breder is dan de in deze regeling voorgeschreven bufferstrook, geldt de breedte van de teeltvrije zone. Dit is opgenomen in artikel 2, vierde lid.

Op de website van RVO zijn toelichtingen te vinden over de breedtes van teeltvrije zones en bufferstroken die, respectievelijk, vanuit het Activiteitenbesluit, de Uitvoeringsregeling GLB 2023 en de derogatiebeschikking van toepassing zijn. Na het inloggen in 'Mijn Percelen' kan een landbouwer suggesties vinden ten aanzien van de breedte van de bufferstroken die in de specifieke situatie van de landbouwer van toepassing is.

Tot slot wordt opgemerkt dat overtredingen van deze regeling strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd via de Wet op de economische delicten (WED). Die handhaving loopt, net als de handhaving van de teeltvrije zones in het Activiteitenbesluit, via artikel 8.40 van de Wet milieubeheer, waarvan overtreding

strafbaar is gesteld in artikel 1a, onder 1°, van de WED. Omdat artikel 4 van deze regeling is gebaseerd op artikel 40 van de Meststoffenwet, loopt de handhaving van dat artikel mee in de wijze waarop artikel 40 van de Meststoffenwet wordt gehandhaafd (strafrechtelijk en bestuursrechtelijk).

4. Effecten bedrijfsleven

4.1 Bedrijfseffecten

De kwantitatieve omvang van de bedrijfseffecten van deze regeling is lastig te duiden. Het bedrijfseffect hangt onder meer af van de situatie of op een bedrijf al een teeltvrije zone van toepassing is en of de landbouwer deelneemt aan het GLB. Het inrichten van bufferstroken is namelijk al een conditionaliteit in het GLB (zie artikel 32 van de Uitvoeringsregeling GLB 2023) en de bepalingen zijn grotendeels gelijk. Landbouwers die op grond van bestaande regelgeving geen, of een smallere bufferstrook (dan wel teeltvrije zone), hoeven aan te houden dan bepaald in deze regeling, worden geconfronteerd met een bredere strook waarop niet bemest mag worden.

4.2 Regeldruk

De administratieve lasten die samenhangen met deze regeling zijn beoordeeld door RVO. RVO heeft de voorlopige administratieve lasten voor het totaal voor alle landbouwers in het kader van deze regeling berekend op een maximaal bedrag van 7.150.080 euro. Dit bedrag is gebaseerd op een tijdsbesteding van ongeveer 10 minuten per perceel, waarbij 70% van de landbouwers dit overdraagt aan de adviseur. Op dit moment wordt onderzocht of RVO een hulpmiddel beschikbaar kan stellen waarmee de administratieve lasten voor de landbouwers (en hun adviseurs) mogelijk verminderen. De berekening omvat drie elementen:

- Inlezen in de regeling. De berekening voor het inlezen komt uit op in totaal 367.040 euro en is gebaseerd op 62.000 bedrijven met grondregistratie.
- Opgeven oppervlakte perceel. De voorlopige berekening van de lasten voor het in mindering brengen van de oppervlakte bufferstrook bij het regelingsperceel via de gecombineerde opgave komt uit op een bedrag van maximaal 6.783.040 euro voor alle percelen. Deze berekening is gebaseerd op 820.000 percelen met gemiddeld één bufferstrook per perceel. Niet bij alle percelen zal een bufferstrook aangehouden moeten worden, maar soms zullen meerdere stroken per perceel aan de orde zijn. RVO doet in de applicatie Mijn Percelen een voorstel voor de intekening van de bufferstrook en de breedte van de strook. Vervolgens moet de landbouwer op dit moment zelf de oppervlakte van deze strook berekenen, en corrigeren op de oppervlakte van het perceel ten behoeve van de mestplaatsingsruimte. Het hulpmiddel dat RVO mogelijk beschikbaar kan stellen, beoogt een vermindering van de administratieve lasten. De meest recente informatie wordt verwerkt in de definitieve versie van deze regeling.
- Naleving. RVO kan de administratieve lasten in verband met de naleving van deze regeling niet berekenen. Omdat langs vrijwel alle waterlopen al sprake is van teeltvrije zones, moeten deze landbouwers op grond van huidige regelgeving al rekening houden met een strook die zij niet mogen bemesten. Wel moeten deze landbouwers zich inlezen op de verschillen tussen de huidige bepalingen en de bepalingen in deze regeling. Niet bekend is welke landbouwers door deze regeling te maken krijgen met strengere bepalingen. Ook is niet bekend langs hoeveel percelen een droge sloot ligt.

4.3 Toetsen

Omdat deze regeling directe implementatie van Europese regelgeving betreft is een adviesaanvraag aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk niet van toepassing en heeft geen agrarische praktijktoets plaatsgevonden; Nederland is verplicht de voorwaarden uit de derogatiebeschikking te implementeren.

5. Uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheid

De toetsing van dit besluit op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, de zogenaamde uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (UHT) is uitgevoerd op

een concept van deze regeling door RVO, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: de NVWA) en de Unie van Waterschappen (hierna: de UvW). Zij zien knelpunten met betrekking tot de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze regeling.

RVO

Met betrekking tot uitvoerbaarheid signaleert RVO knelpunten bij het in 2023 goed kunnen informeren van landbouwers over de gevolgen van deze regeling. Een voorwaarde hiervoor is dat de bepalingen in deze regeling aansluiten bij de bepalingen in het GLB, dat RVO de beschikking krijgt over informatie over sloten (waaronder type sloot: droog of watervoerend) zodat de oppervlakte van de bufferstroken berekend kan worden en dat helderheid komt over de vraag of deze regeling invloed heeft op de mestplaatsingsruimte. RVO is al wel in een vergevorderd stadium bij de ontwikkeling van een systeem waarmee de landbouwer de bufferstroken kan raadplegen in de percelenapplicatie. De informatie over sloten is niet beschikbaar en ontbreekt dan ook in de applicatie *Mijn Percelen*. Daarbij merkt RVO op dat de implementatie van deze regeling komt in een van de voor RVO drukste momenten van het jaar. De extra inkomende telefoongesprekken als gevolg van de gewijzigde beleidslijn bufferstroken impliceert dan ook het risico van overbelasting, kwalitatief en kwantitatief. Met betrekking tot de handhaving is RVO alleen verantwoordelijk voor de administratieve controle en kan daarom niet vaststellen of een bufferstrook wordt bemest. In het kader van de fraudegevoeligheid geeft RVO aan te verwachten dat de naleving van deze regeling beperkt is. Dit vanwege de stapeling van regelgeving, de snellere invoering van de bepalingen in de derogatiebeschikking dan was gemeld in de Kamerbrief van 2 december 2022⁵ waardoor de landbouwer in zijn teeltplan niet meer kon anticiperen op deze wijziging.

NVWA

De NVWA heeft met betrekking tot de conceptregeling nog veel vragen over de interpretatie van artikelen, de grondslag van de regeling, de handhavingsbevoegdheid en sanctionering. Vragen hebben onder andere betrekking tot het wel/niet mogen beweiden, het wel/niet meetellen in grasland op de bufferstrook voor de mestplaatsingsruimte, heeft perceel betrekking op het topografisch perceel of het perceel van de eigenaar/gebruiker, en de grondslag en verhouding tussen de taken van NVWA en de rol van de waterschappen op basis van het Activiteitenbesluit. De NVWA ziet ook graag een eenduidige definitie van meststoffen zoals gebruikt in de Meststoffenwet. De NVWA geeft aan dat er zonder duidelijkheid op deze punten geen toets op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid kan worden uitgevoerd. De belangrijkste voorwaarden voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor de NVWA is dat 1) informatie beschikbaar moet zijn aangaande de breedte en ligging van de bufferstrook(-en) (en teeltvrije zones) per perceel, en de gecorrigeerde perceeloppervlaktes, en 2) dat over de juridische onderbouwing en de grondslag voor handhaving geen enkele onduidelijkheid mag bestaan. De NVWA verwacht op basis van de eerste signalen dat het draagvlak en de acceptatie van deze maatregel in de sector laag zal zijn en dat dit de naleving van deze regeling niet ten goede zal komen. De NVWA verwacht veel discussie over de 'oppervlakte' van de bufferstroken die niet meer meegeteld mag worden voor de plaatsingsruimte. Naast de gebruiksnormen telt dit ook door voor de mestverwerkingsplicht en in de toekomst voor de grondgebondenheid.

De capaciteit benodigd voor deze regeling is al in het kader van het zevende actieprogramma aan de NVWA beschikbaar gesteld. De NVWA geeft aan dat de fysieke controle door de NVWA op het gebruik van meststoffen op de bufferstrook altijd een momentopname zal zijn. Gelet op de inwerkingtreding van deze regeling, en het feit dat de uitrijdperiode van dierlijke mest al februari begint, zijn er minder kansen voor 2023 om deze controle uit te voeren vooral op bouwlandpercelen van vroege gewassen.

UvW

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 33037, nr. 481 (diverse onderwerpen mestbeleid).

De UvW maakt zich zorgen over het draagvlak voor en de uitvoering van deze regeling, mede in relatie tot het korte tijdsbestek waarin deze regeling tot stand is gekomen. Begrip van nut en noodzaak bij landbouwers is van belang voor de goede uitvoering van bufferstroken. Ook is er weinig tijd om de waterschappen hierover te informeren. In dat kader merkt de UvW op dat geen internetconsultatie, ATR-toets en agrarische praktijktoets heeft plaatsgevonden. De UvW geeft aan dat de afspraak was dat bufferstroken uit het zevende actieprogramma en het GLB aan elkaar gelijk zouden zijn. Voor de eenduidigheid zou het goed zijn als deze regeling en die van het GLB op elkaar zijn afgestemd, en dat geen mestplaatsingsruimte wordt gerekend waar bufferstroken gelden.

RVO is bezig met het ontwikkelen van een systematiek om de bufferstroken te bepalen. Het is goed dat deze ministeriële regeling hier ook gebruik van gaat maken. De UvW vraagt of een toetsende rol is voorzien voor de waterschappen in de situatie dat een landbouwer wijzigingen doorgeeft met betrekking tot de ligging van de bufferstrook ten opzichte van de waterlopen zoals gedefinieerd in de Basisregistratie grootschalige topografie (BGT), droge sloten en het verkleinen van bufferstroken als deze meer dan 4% van de totale oppervlakte van het topografisch perceel zijn? De UvW geeft aan dat mochten hiervoor de waterschappen worden gevraagd, dit de nodige administratieve lasten voor de Waterschappen met zich mee zal brengen.

Met betrekking tot de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid gaat de UvW er vanuit dat de NVWA de toezichthouder en handhaver is van deze regeling en waterschappen hierin formeel geen taak hebben. De voorschriften voor teeltvrije zones uit het Activiteitenbesluit blijven gehandhaafd naast deze ministeriële regeling. Waterschappen houden wel toezicht op de teeltvrije zones in het kader van het Activiteitenbesluit. Met betrekking tot de handhaving merkt de UvW op dat in deze regeling waterlopen niet zijn gedefinieerd.

De UvW gaat er vanuit dat de bufferstroken ook na het aflopen van de derogatiebeschikking in 2025 blijven geborgd in wet- en regelgeving. De UvW geeft aan dat waterschappen graag betrokken worden bij de harmonisering van bufferstroken en teeltvrije zones uit het GLB, Activiteitenbesluit en deze regeling. Naar aanleiding van de adviezen van RVO en de NVWA is de definitie van meststoffen in deze regeling aangescherpt zodat deze in lijn is met de Meststoffenwet. Ook is verduidelijkt dat uit deze regelgeving volgt dat er geen sprake is van mestplaatsingsruimte op een bufferstrook en is als grondslag voor deze regeling verwezen naar artikel 40 lid 2 van de Meststoffenwet. Hiermee wordt duidelijkheid geschapen voor landbouwers. Daarnaast is aan de toelichting een passage over handhaving toegevoegd.

Vanwege het spoedeisende karakter van deze regeling, worden overige punten waarover onduidelijkheid bestaat meegenomen in aangekondigde geharmoniseerde regelgeving. Informatie over deze regeling en de relatie met bepalingen over teeltvrije zones zal worden verstrekt via RVO.

De toetsen waar de UvW een opmerking over maakt zijn niet van toepassing op regelgeving waarmee uitsluitend Europese voorschriften worden geïmplementeerd. Er is in dit geval geen sprake van aanvullende nationale voorschriften bovenop de implementatie van de derogatiebeschikking.

De resultaten van de UHT-toets door RVO, de NVWA en de UvW benadrukken het belang van harmonisatie van regelgeving (zie hiervoor ook paragraaf 1), en het bij die harmonisatie ook betrekken van de rol van de verschillende instanties die een taak hebben bij zowel de registratie van waterlopen, als het toezicht en de controle op de beperkingen van het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen op bufferstroken. Op het moment dat de toetsen werden voorgelegd was in de toelichting nog geen passage opgenomen aan de handhaving. Die is naar aanleiding van de UHT-toetsen toegevoegd. In het kader van de harmonisatie zal de rol en de samenwerking van de verschillende instanties worden gezien en zo nodig verbeterd.

6. Milieueffecten

In het kader van deze regeling heeft geen afzonderlijke toets plaatsgevonden voor het beoordelen van de milieueffecten. Nederland is verplicht de voorwaarden uit de derogatiebeschikking in te voeren. Deze regeling bevat daarop geen aanvullende nationale bepalingen. De kwantitatieve omvang van de milieueffecten van deze regeling zijn niet te duiden, omdat dit per bedrijf en met name per perceel kan verschillen. Het zevende actieprogramma⁶ stelt dat in veel delen van Nederland de kwaliteit van het oppervlaktewater nog onvoldoende is en dat het hanteren van bufferstroken langs waterlopen waar gebruik van mest en gewasbeschermingsmiddelen niet is toegestaan en die de mestplaatsingsruimte verkleinen, een doeltreffende manier kan zijn om uit- en afspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen naar water tegen te gaan.

7. Consultatie

In het kader van deze regeling heeft geen internetconsultatie plaatsgevonden. Nederland is verplicht de voorwaarden uit de derogatiebeschikking in te voeren. Deze regeling bevat geen aanvullende nationale bepalingen waardoor inspraak kan leiden tot aanpassingen in de regeling.

8. Voorhang

Het ontwerp van deze regeling is conform artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer ten minste vier weken voor vaststelling van de regeling aan de beide kamers der Staten-Generaal toegezonden.

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 33037, nr. 431 (zevende actieprogramma).

9. Inwerkingtreding en vaste verandermomenten

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 maart 2023. Hiermee is afgeweken van de publicatietermijn van twee maanden van het kabinetsbeleid inzake vaste verandermomenten. Deze afwijkingen zijn gerechtvaardigd omdat het hier gaat om de implementatie van Europese regelgeving.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,