

---

## 165

### **Besluit van 7 april 2017, houdende wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet in verband met het mogelijk maken van een verhoging van de fosfaatgebruiksnorm bij het treffen van de equivalente maatregel gewasopbrengstafhankelijke fosfaatgebruiksnormen op landbouwgrond met fosfaattoestand neutraal**

---

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

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 8 juli 2016, nr. WJZ / 16100994, gedaan mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu;

Gelet op de artikelen 11, derde lid, en 40, eerste lid, van de Meststoffenwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 15 september 2016, nr. W15.16.0187/IV);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 5 april 2017, nr. WJZ / 17040998, uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu;

Hebben goedgevonden en verstaan:

#### **ARTIKEL I**

Het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet wordt gewijzigd als volgt:

A

Na artikel 21a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 21aa**

1. De fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen, bedoeld in artikel 21a, onderdeel b, wordt vermeerderd met de in bijlage III, tabel 1, opgenomen tabel vermelde hoeveelheid fosfaat per hectare bouwland per jaar van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond indien een bedrijf de in de tabel gemiddelde gewasopbrengst heeft van het totale areaal van een gewas als bedoeld in de tabel, gemeten over de drie aan het desbetreffende jaar voorafgaande jaren.

2. De landbouwer die gebruik maakt van de verhoging van de fosfaatgebruiksnorm, bedoeld in het eerste lid:

a. heeft, voor zover het suikerbieten, de in bijlage III, tabel 2, genoemde consumptieaardappelrassen, wintertarwe of zomergerst betreft, de afnemers, bedoeld in het derde lid, gemachtigd om desgevraagd gegevens over de afgenomen hoeveelheden van het desbetreffende gewas te verstrekken aan de minister;

b. beschikt, voor zover het pootaardappelen, zaaiui, mais en andere consumptieaardappelrassen dan de in bijlage III, tabel 2, genoemde consumptieaardappelrassen betreft, over schriftelijk bewijs waaruit blijkt dat het gewas aan een afnemer is geleverd en waaruit blijkt wat de gewasopbrengst is die aan een afnemer is geleverd. Onder schriftelijk bewijs wordt in ieder geval facturen en afleverbewijzen van de gewassen en historische financiële informatie verstaan;

c. beschikt, voor zover het pootaardappelen, zaaiui, mais en andere consumptieaardappelrassen dan de in bijlage III, tabel 2, genoemde consumptieaardappelrassen betreft, over een samenstellingsverklaring van een accountant waaruit blijkt dat de gewasopbrengst die aan een afnemer zou zijn geleverd in overeenstemming is met het door de landbouwer verstrekte schriftelijk bewijs, bedoeld in onderdeel b;

d. stelt Onze Minister uiterlijk op 1 juni van het kalenderjaar ervan in kennis dat het desbetreffende bedrijf gebruik maakt van de verhoging van de fosfaatgebruiksnorm;

e. bewaart als onderdeel van de administratie, bedoeld in artikel 32, gegevens waaruit ter zake van elk van de drie aan het desbetreffende jaar voorafgaande jaren blijkt:

1°. welke gewassen en rassen op het bedrijf werden geteeld;

2°. het aantal hectaren grond dat met de desbetreffende gewassen en rassen was beteeld;

3°. de hoogte van de gewasopbrengst;

4°. welke mestsoorten zijn gebruikt op het bedrijf; en

5°. de afnemers van de desbetreffende gewassen;

f. bereikt de verhoging van de gebruiksnorm door het gebruik van kunstmest, compost, champost, schuimaarde of vaste mest van graasdieren. Het gebruik van deze meststoffen blijkt uit de administratie van de landbouwer;

g. verleent medewerking aan de monitoring door Onze Minister van de milieueffecten van de toegestane vermeerdering van de hoeveelheid fosfaat op grond van het eerste lid.

3. Voor de bepaling van de gewasopbrengst, bedoeld in het eerste lid, wordt uitsluitend in aanmerking genomen de hoeveelheid die door de desbetreffende landbouwer rechtstreeks is afgeleverd aan afnemers.

4. In afwijking van het eerste lid, wordt de gewasopbrengst:

a. in 2017 bepaald aan de hand van het voorafgaande jaar;

b. in 2018 bepaald aan de hand van de twee voorafgaande jaren.

5. Het vierde lid en dit lid vervallen met ingang van 1 januari 2019.

B

Na artikel 78 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 78a**

Artikel 21aa en Bijlage III kunnen komen te vervallen op een bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

C

Bijlage III komt te luiden:

**Bijlage III (behorende bij artikel 21aa van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet)**

**Tabel 1. Toegestane verhoging fosfaatgebruiksnormen met de fosfaatklasse neutraal als bedoeld in artikel 21aa, eerste lid**

Gewas	Gemiddelde gewasopbrengst van het totale areaal van het gewas in de drie voorafgaande jaren	Toegestane verhoging fosfaatgebruiksnorm in kilogram fosfaat per hectare per jaar
Suikerbieten	65 tot 75	5
	75 tot 85	10
	85 of meer	15
Consumptieaardappelrassen	55 tot 60	5
	60 tot 65	10
	65 of meer	15
Wintertarwe	10 tot 11	5
	11 of meer	10
Zomergerst	8 tot 9	5
	9 of meer	10
Pootaardappelrassen	40 tot 45	5
	45 of meer	15
Zaaiui	65 tot 75	10
	75 of meer	15
Mais	50 tot 60	10
	60 of meer	15

**Tabel 2. Consumptieaardappelrassen als bedoeld in artikel 21aa, tweede lid, onderdelen a, b en c**

Accord  
Agria  
Amora  
Anosta  
Arcade  
Asterix  
Bintje  
Challenger  
Daisy  
Dolce Vita  
Donald  
Fianna  
Felsina  
Florida  
Fresco  
Fontane  
Frieslander  
Innovator  
Kennebec  
Lady Amarilla  
Lady Blanca  
Lady Olympia  
Marijke  
Maritiema  
Markies  
Miranda  
Miriam  
Premiere  
Ramos  
Remarka  
Russet Burbank  
Sagitta

Santana  
Shepody  
Spirit  
Sinora  
Ukama  
Umatilla Russet  
Van Gogh  
Victoria  
Zorba

## **ARTIKEL II**

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbij behorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

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

Wassenaar, 7 april 2017

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
M.H.P. van Dam

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,  
S.A.M. Dijkema

Uitgegeven de *achttiende* april 2017

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
S.A. Blok

## NOTA VAN TOELICHTING

### I. ALGEMEEN

#### 1. Doel en aanleiding

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

De mogelijkheid voor het invoeren van equivalente maatregelen is opgenomen in het vijfde Nederlandse actieprogramma Nitraatrichtlijn<sup>1</sup> (2014–2017). Daar is ook de motivering voor de invoering van dergelijke maatregelen opgenomen:

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

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

Naar aanleiding van de mogelijkheden die het Nederlandse actieprogramma Nitraatrichtlijn biedt, hebben LTO Nederland en de Nederlandse Akkerbouw Vakbond (NAV) voorgesteld de fosfaatgebruiksnorm te verhogen indien de hierboven genoemde equivalente maatregel wordt getroffen. Op basis van de geleverde onderbouwing<sup>2</sup> voor de equivalentie van deze maatregelen in het kader van het vijfde Nederlandse actieprogramma Nitraatrichtlijn, is besloten het Uitvoeringsbesluit te wijzigen en

<sup>1</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/12/02/5e-nederlandse-ap-betreffende-de-nitraatrichtlijn-2014-2017>

<sup>2</sup> Schroder, J.J., J.J. de Haan en J.R. van der Schoot, «Meststofgebruiksruimte in relatie tot opbrengstniveaus, mestsoort en rijenbemesting, verkenning van equivalente maatregelen met het WOG 2.0 rekenmodel», rapportnr. PPO nr. 638, WUR (PRI/PPO), februari 2015. Zie: <http://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/486608>;  
Schroder, J.J., C.H.G. Daatselaar, T.J. de Koeijer & J.J. de Haan, «Opbrengstafhankelijke N-gebruiksnormen», notitie WUR PRI, business unit Agrosysteekunde, Wageningen, November 2015.

een verhoging van de fosfaatgebruiksnorm op landbouwgrond met de fosfaattoestand «neutraal» onder voorwaarden mogelijk te maken indien sprake is van een structureel hogere onttrekking van fosfaat dan de fosfaatbemesting toestaat op grond van de geldende gebruiksnormen. Met de wijziging van het Uitvoeringsbesluit wordt door een extra fosfaatgift bij bepaalde gewassen toe te staan ook beoogd de landbouwkundig ongewenste situatie te voorkomen dat de fosfaattoestand op percelen met fosfaattoestand «neutraal» zakt tot fosfaattoestand «laag» als gevolg van de hoge onttrekking door de gewassen bij hoge gewasopbrengsten zonder dat de milieurisico's toenemen. Met de equivalente maatregelen worden landbouwers gestimuleerd hun landbouwpraktijken te verbeteren met minimaal hetzelfde milieuresultaat. Ook dragen de equivalente maatregelen bij aan innovatie in de landbouw. Door toepassing van innovatieve managementpraktijken en technieken die bewezen effectief zijn wordt het verminderen van nutriëntverliezen beloond. Het betreft hier een algemene maatregel van bestuur waarvan de voordracht mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu plaatsvindt.

Het vijfde Nederlandse actieprogramma Nitraatrichtlijn biedt de mogelijkheid equivalente maatregelen in te stellen. In het kader van het zesde Nederlandse actieprogramma zal worden gezien of deze maatregelen en de daarbij behorende kosten voor monitoring een vervolg zullen krijgen, al dan niet in aangepaste vorm. Met het oog hierop is artikel 78a opgenomen.

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

## **2. Opbrengstafhankelijke fosfaatgebruiksnormen voor landbouwgrond met fosfaattoestand «neutraal»**

Voor de gewassen suikerbieten, consumptieaardappelrassen, winter tarwe, zomergerst, pootaardappelrassen, zaaiui en mais op percelen met de fosfaattoestand «neutraal» wordt een additionele fosfaatgift bovenop de geldende fosfaatgebruiksnorm toegestaan conform de waarden in de tabel opgenomen in bijlage III. Met de maatregel wordt bewerkstelligd dat de fosfaattoestand op percelen van landbouwers die structureel meer dan de algemene fosfaatgebruiksnorm van 60 kilogram fosfaat per hectare per jaar aan de bodem onttrekken, niet zodanig daalt dat de fosfaattoestand verandert naar klasse «laag». Dat is landbouwkundig ongewenst. Daling van de fosfaattoestand van landbouwgrond naar klasse «laag» betekent dat de landbouwgrond voor de teelt van (de meeste) landbouwgewassen te weinig fosfaat bevat. Dit gaat ten koste van de opbrengsten van het betreffende perceel (en daarmee ook ten koste van het inkomen van de landbouwer). Door een additionele fosfaatgift mogelijk te maken kan dit worden voorkomen.

De voorwaarden om gebruik te maken van deze voorziening zijn bedoeld om te borgen dat alleen landbouwers van deze voorziening gebruik kunnen maken die kunnen aantonen dat zij daadwerkelijk hogere opbrengsten gerealiseerd hebben zodat zeker is dat de regeling geen negatieve milieueffecten heeft ten opzichte van het generieke beleid zoals dat vastgelegd is in het vijfde Nederlandse actieprogramma Nitraatrichtlijn. De verhoging van de fosfaatgebruiksnorm is alleen van

toepassing indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- Voor zover het suikerbieten, de in bijlage III, tabel 2, genoemde consumptieaardappelen, wintertarwe of zomergerst betreft, geldt dat de landbouwer verplicht is de afnemers te machtigen om informatie over de levering ter controle aan Onze Minister (hierna: minister) te verstrekken (tweede lid, onderdeel a). Hiermee wordt bewerkstelligd dat voor de gewassen die ook onder artikel 28a, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet vallen, de voorwaarden in zoverre gelijk zijn.
- Voor zover het gaat om pootaardappelen, zaaiui, mais en andere consumptieaardappelrassen dan de in bijlage III, tabel 2, genoemde consumptieaardappelrassen betreft, beschikt de ondernemer over schriftelijk bewijs (facturen, afleverbewijzen) waaruit blijkt dat het gewas aan een afnemer is geleverd en waaruit blijkt wat de gewasopbrengst is die aan de afnemer is geleverd (tweede lid, onderdeel b). Ook dient een samenstellingsverklaring van een accountant beschikbaar te zijn als bewijs dat de beschikbare gegevens met betrekking tot de gewasopbrengsten (tweede lid, onderdeel c) inderdaad gerealiseerd zijn. Uit dit schriftelijk bewijs is op te maken wat de gewasopbrengst was op het bedrijf. De definitie van gewasopbrengst is gegeven in artikel 103d van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Gewasopbrengsten die niet afgezet worden buiten het eigen bedrijf en waarvoor dus geen bewijs van levering aan een afnemer beschikbaar is, mogen niet worden meegeteld (derde lid) omdat borging van de juistheid van de opgegeven gewasopbrengst in dit kader anders niet goed mogelijk is.
- Een landbouwer die gebruik wil maken van deze maatregel stelt jaarlijks uiterlijk op 1 juni de minister (via RVO.nl) ervan in kennis (tweede lid, onderdeel d) dat zijn bedrijf gebruik wil maken van de verhoging van de fosfaatgebruiksnorm. Voor het doen van een beroep op de mogelijkheden die dit besluit biedt, wordt in het vierde lid een overgangsregime ingesteld: in 2017 kunnen landbouwers gebruik maken van de mogelijkheden die dit besluit biedt als ze bovengemiddelde opbrengst kunnen aantonen in 2016, en in 2018 als ze bovengemiddelde opbrengst kunnen aantonen in 2016 en 2017.
- Om controle ook enkele jaren na het bemestingsjaar nog mogelijk te maken, dienen alle relevante gegevens ten aanzien van geteelde gewassen en rassen, aantal hectaren grond dat met de desbetreffende gewassen en rassen was beteeld, de hoogte van de gewasopbrengst, de afnemers van de desbetreffende gewassen en gebruikte mestsoorten bewaard te worden door de deelnemende landbouwer. Op grond van artikel 34 van het Uitvoeringsbesluit is de landbouwer verplicht de administratie en de daarop betrekking hebbende bewijsstukken gedurende vijf jaren na afloop van het desbetreffende kalenderjaar door de landbouwer op het bedrijf te bewaren (tweede lid, onderdeel e).
- De voorwaarde geldt dat extra bemesting voor fosfaat alleen is toegestaan indien de landbouwer gebruik maakt van bemesting met kunstmest, compost, champost, schuimaarde of vaste mest van graasdieren (tweede lid, onderdeel f). Het gebruik van deze meststoffen moet blijken uit de administratie van de landbouwer door gebruik van de mestcodes of opmerkingscodes. Met deze voorwaarde wordt gestimuleerd dat alleen meststoffen worden gebruikt die ook een bodemverbeterend effect hebben.
- Tenslotte is de landbouwer verplicht medewerking te verlenen aan de monitoring van de milieueffecten van de toegestane vermeerdering van de hoeveelheid fosfaat op grond van het eerste lid. Op die manier kan worden nagegaan of de maatregel in de praktijk daadwerkelijk niet zal leiden tot extra fosfaat in het milieu.

### **3. Milieueffecten**

#### *3.1. Algemeen*

Van deze voorziening kunnen alleen bedrijven gebruik maken die door hogere gewasopbrengsten structureel meer fosfaat aan de grond onttrekken dan zij op grond van de geldende fosfaatgebruiksnorm van 60 kilogram fosfaat per hectare per jaar voor bouwland in de fosfaatklasse «neutraal» mogen gebruiken. De voorziening kan alleen toegepast worden op bouwland met fosfaattoestand «neutraal». In 2014 bevond 22% van het bouwland (ongeveer 190.000 hectare) zich in deze klasse (gegevens RVO.nl). Met de maatregel wordt bewerkstelligd dat de fosfaattoestand op percelen van landbouwers die structureel meer dan de fosfaatgebruiksnorm voor grond met fosfaattoestand «neutraal» van 60 kilogram fosfaat per hectare per jaar aan de bodem onttrekken, niet zodanig daalt dat de fosfaattoestand verandert naar klasse «laag». Dat is landbouwkundig ongewenst zoals in paragraaf 2 is toegelicht. In de fosfaatklasse «laag» geldt een hogere fosfaatgebruiksnorm van 75 kilogram.

#### *3.2. Monitoring*

Monitoring van de milieueffecten van deze maatregel zal plaatsvinden via het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM). Via het LMM wordt in Nederland de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater op landbouwbedrijven gevolgd om zo de effecten van de verandering in de bedrijfsvoering van deze bedrijven op de waterkwaliteit in beeld te krijgen. Op de effecten van de maatregel gewasopbrengstafhankelijke gebruiksnormen zal aanvullend worden toegezien door bemonstering van de waterkwaliteit te laten plaatsvinden op een representatieve steekproef van bedrijven in de drie regio's die de maatregel toepassen, door het meten van stikstoftotaal, fosfaattotaal en nitraat. De bedrijven uit de steekproef zullen tijdens verschillende periodes in het jaar worden bemonsterd, afhankelijk van de bodemsoort. De waterkwaliteit van deze maatregelen zal vergeleken worden met de waterkwaliteit van LMM-bedrijven die niet van de maatregel gebruik maken. Met deze vergelijking kan een indicatie gegeven worden van de effecten van de maatregel.

Ook zullen de effecten van de friet-biet-graan regeling voor de periode 2012–2016 én de effecten van de equivalente maatregelen geanalyseerd worden via het Bedrijven- Informatienet (BIN). Het BIN representeert via een panel bijna de gehele land- en tuinbouw in Nederland. Voor de periode 2012 – 2016 heeft een deel van deze bedrijven de opbrengstafhankelijke norm voor friet-biet-graan regeling gehanteerd, een voorloper van de equivalente maatregel neergelegd in artikel 28a van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. De effecten van die regeling worden geanalyseerd voor een groep deelnemende bedrijven én op een controlegroep van akkerbouwbedrijven op kleigrond ten aanzien van de stikstof- en nitraatbodemoverschotten. Voor akkerbouwbedrijven op zandgrond zal eind 2018 een analyse worden uitgevoerd naar de stikstof- en nitraatbodemoverschotten over 2017 bij deelnemende en niet-deelnemende bedrijven aan de equivalente maatregel.

### **4. Gevolgen voor bedrijfsleven en overheid**

#### *4.1. Regeldruk*

De met deze wijziging van het Uitvoeringsbesluit in te voeren voorziening heeft regeldrukeffecten. Deze bestaan uit zowel administratieve lasten als nalevingskosten. Met de introductie van deze equivalente maatregel wordt agrarische ondernemers de ruimte geboden om extra te



kunnen bemesten in situaties waarin hogere opbrengsten als gevolg van de toegepaste maatregel dat vanuit milieukundig oogpunt rechtvaardigen. De verwachte opbrengsten door hogere gewasopbrengsten zullen naar verwachting in veruit de meeste gevallen de administratieve lasten en de nalevingskosten van een equivalente maatregel overtreffen. Deze regelgeving is aan te merken als nationale regelgeving. Daarbij is er pas sprake van regeldruk als een agrarische ondernemer besluit gebruik te maken van één van de equivalente maatregelen.

**Overzicht regeldrukeffecten:**

Effect	Bedrag
Administratieve lasten	€ 102.500
Nalevingskosten	€ 32.000
Uitvoeringslasten overheid eenmalig	€ 50.000
Uitvoeringslasten overheid jaarlijks	€ 20.000

**4.1.1. Administratieve lasten**

De administratieve lasten bestaan eruit dat ondernemers zich moeten melden bij RVO.nl, bepaalde gegevens moeten archiveren, monitoringskosten betalen en meewerken aan monitoring. Naar schatting zullen 2.800 ondernemers van de mogelijkheid gebruik maken om een hogere fosfaatgebruiksnorm toe te passen bij een hogere gewasopbrengst bij grond met fosfaattoestand neutraal. Het totaal aan administratieve lasten bedraagt ongeveer € 102.500 voor alle ondernemers samen.

**4.1.2. Nalevingskosten**

De nalevingskosten bestaan eruit dat omwille van de borging van de handhaafbaarheid van de mestregelgeving het noodzakelijk is dat er een samenstellingsverklaring wordt opgesteld of dat er een machtiging wordt afgegeven aan de afnemer van bepaalde gewassen om gegevens te verstrekken aan RVO.nl. Hiermee is beredeneerd gekozen voor de niet meest lastenarme variant om de kans op misbruik te minimaliseren.

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

De kosten voor de monitoring worden doorberekend aan alle deelnemers van de maatregelen uit zowel dit besluit als de bijbehorende regeling. Gezien het moment van het invoeren van dit besluit en bijbehorende regeling in het seizoen, en het feit dat in het kader van het 6<sup>e</sup> AP zal worden gezien of en in welke vorm de maatregelen, inclusief de monitoring, een vervolg krijgen, is de deelname geschat op 2.000 bedrijven. De kosten van de monitoring worden gelijkmatig verdeeld over de deelnemende bedrijven en bedragen per deelnemend bedrijf € 195,-.

#### 4.2. Uitvoering en handhaving

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

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

### 5. Consultatie

Het ontwerp van dit besluit is gepubliceerd op [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl) waarbij eenieder in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze over het ontwerp naar voren te brengen. Op het ontwerp van dit besluit zijn een aantal reacties ontvangen. Aangezien ook reacties die relevant zijn voor dit ontwerpbesluit zijn ontvangen op de internetconsultatie naar aanleiding van een wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet waarin tevens een aantal equivalente maatregelen zijn opgenomen, worden ook deze opmerkingen hier weergegeven en besproken.

Allereerst hebben de reacties betrekking op de mate waarin de hogere benutting van meststoffen bij toepassing van de equivalente maatregelen ten goede komt aan de milieukwaliteit, specifiek beziën in relatie tot de doelen van de Kaderrichtlijn Water. In de verschillende reacties wordt het te verwachten milieueffect van de voorgestelde equivalente maatregel in deze wijziging van het Uitvoeringsbesluit (en in de wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet) verschillend beoordeeld. LTO Nederland is van mening dat het te verwachten effect neutraal zal zijn omdat in de voorstellen voor de verruiming van de fosfaatgebruiksnormen niet de maximale ruimte wordt benut. LTO Nederland wijst ook op een verbetering van het draagvlak voor het Nederlandse mestbeleid door de equivalente maatregelen. De Unie van Waterschappen (hierna: UvW) meent dat het te verwachten milieuresultaat aantoonbaar gelijkwaardig is aan het generieke beleid. De UvW constateert echter dat de maatregelen niet leiden tot extra milieuwinst en daarmee de doelen van de Kaderrichtlijn Water niet dichterbij brengen.

In reactie op de vaststelling van LTO Nederland dat in de voorstellen voor verruiming van de fosfaatgebruiksnormen niet de maximale ruimte wordt benut is het van belang voor ogen te houden dat deze maximale ruimte niet wordt benut omdat in praktijksituatie niet altijd aan alle aannames zal zijn voldaan om te garanderen dat bij maximale opvulling de milieukwaliteit niet slechter is dan bij het generieke beleid. Verwacht wordt dat met de voorgestelde verhogingen van de fosfaatgebruiksnorm voor genoemde gewassen en gewasopbrengsten in deze wijziging van het Uitvoeringsbesluit de milieukwaliteit niet slechter zal zijn dan bij toepassing van de geldende generieke gebruiksnormen.

De vaststelling van het UvW dat niet alle milieukwaliteitsdoelen uit de genoemde Europese richtlijnen worden gerealiseerd is correct. Zoals aangegeven in het vijfde Nederlandse actieprogramma Nitraatrichtlijn (2014–2017) is er bij de uitwerking van de equivalente maatregelen aangesloten bij de doelstellingen van het vijfde Nederlandse actieprogramma Nitraatrichtlijn. Equivalente maatregelen zijn erop gericht om tenminste hetzelfde doelbereik te hebben als de maatregelen die zijn omschreven in het 5<sup>e</sup> Actieprogramma. Om te na te gaan of de maatregel in de praktijk daadwerkelijk niet leidt tot extra fosfaat in het milieu zal de maatregel waarop dit ontwerp-besluit ziet gemonitord worden zoals is toegelicht onder punt 3 van deze toelichting. Ze zijn niet bedoeld om een

extra bijdrage te leveren aan het doelbereik van de Nitraatrichtlijn of andere Europese richtlijnen. In de besluitvorming over de invulling van het zesde Nederlandse actieprogramma Nitraatrichtlijn (2018–2021) zal bezien worden welke maatregelen nodig zijn om te voldoen aan waterkwaliteitsdoelen in het kader van onder meer van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water.

Ten tweede hebben de reacties betrekking op de controleerbaarheid van de equivalente maatregel in de praktijk. De UvW meent dat het bewijs met betrekking tot de gewasopbrengst niet eenvoudig te controleren is. In dat verband wordt ook gewezen op de kosten van de inhuur van een accountant.

In reactie hierop en na overleg met de Vereniging van Accountants- en belastingadviesbureaus (VLB) is in artikel 21aa, tweede lid, onderdeel c, een samenstellingsverklaring van een accountant verplicht gesteld waaruit blijkt dat de gewasopbrengst die aan een afnemer zou zijn geleverd in overeenstemming is met het door de landbouwer verstrekte schriftelijk bewijs, bedoeld in onderdeel b. De hoeveelheid van het geleverde gewas is immers medebepalend voor de betaling door de afnemer die daar tegenover staat; naarmate de hoeveelheid van het geleverde gewas groter is, zal de vergoeding die de landbouwer daarvoor van de afnemer ontvangt, uitgaande van een bepaalde prijs van het gewas per kilogram, ook hoger zijn. De vaststelling door de accountant dat de boekhouding van de landbouwer historische financiële informatie bevat die correspondeert met de door de landbouwer geclaimde gewasopbrengst van het bedrijf wordt beschouwd als een belangrijke aanwijzing dat de opgegeven gewasopbrengst correct is.

Wat betreft de kosten van de inhuur van een accountant kan worden opgemerkt dat naar aanleiding van de reacties besloten is niet een controleverklaring maar een samenstellingsverklaring van een accountant verplicht te stellen. De kosten hiervan zijn lager dan die van een controleverklaring. Gegeven het (verwachte) voordeel van de individuele landbouwer die vrijwillig gebruik maakt van deze maatregel, wordt het als gerechtvaardigd beschouwd dat de kosten van bewijs van voldoen aan de voorwaarden gelegd worden bij de landbouwer.

Ten derde wordt in de reacties ingegaan op de noodzaak om verhoging van de fosfaatgebruiksnormen ook in het licht van de organische stofvoorziening. Door een inspreker is betoogd dat aanpassing van de fosfaatnorm aan de verhoogde onttrekking door gestegen opbrengsten een logische en wenselijke wijziging is, waarbij in ogenschouw moet worden genomen dat de organische stofvoorziening van de bodem een zeer belangrijke factor is in de totale bodemvruchtbaarheid. In de reactie wordt betoogd dat lage fosfaatgebruiksnormen een voldoende organische stof aanvoer verhinderen waardoor de balans (aanvoer – afbraak) in een groot gedeelte van Nederland negatief is.

In reactie hierop kan worden gesteld dat deze equivalente maatregel aan hetgeen de inspreker betoogt tegemoet komt, door een hogere fosfaatgift toe te staan dan de regulier geldende fosfaatgebruiksnorm in fosfaatklasse «neutraal», waar dat verantwoord is op grond van een bewezen hogere fosfaatonttrekking. Wel wordt er op gewezen dat ook door keuzes van de landbouwer inzake gewasresten, groenbemesters en mestsoorten het organische stofgehalte in de bodem ook beïnvloed wordt.

Ten slotte wordt in de reacties ingegaan op de snelheid waarmee de regelgeving gewijzigd wordt. LTO Nederland meent dat invoering van de equivalente maatregel waarop dit Uitvoeringsbesluit ziet te lang op zich heeft laten wachten. In reactie hierop kan opgemerkt worden dat het noodzakelijk is de equivalente maatregel gedegen te onderbouwen om te

garanderen dat deze maatregel niet leidt tot een slechtere milieukwaliteit dan het generieke beleid. Daarbij komt dat bezien moest worden op welke wijze de regels uitvoerbaar en handhaafbaar zijn en zal het ontwerpbesluit genotificeerd moeten worden (zie paragraaf 6) om uiteindelijk te komen tot zorgvuldige en houdbare regelgeving.

## **6. Notificatie**

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

De ontwerpregelgeving is op 7 juli 2016 gemeld aan de Commissie van de Europese Unie ter voldoening aan artikel 5, eerste lid, van die richtlijn (notificatienummer 2016/338/NL). Op 10 oktober 2016 heeft de Commissie van de Europese Unie een uitvoerig gemotiveerde mening uitgebracht waardoor de standstilltermijn die samenhangt met de notificatieprocedure is verlopen op 9 januari 2017. Naar aanleiding van de uitvoerig gemotiveerde mening is voorgesteld de milieueffecten te monitoren zoals in paragraaf 3 is toegelicht.

## **II. ARTIKELEN**

### **Artikel I, onderdeel A**

#### *Artikel 21aa, tweede lid, onderdelen a en b*

Artikel 21aa, tweede lid, onderdeel a, verplicht de landbouwer de afnemers, bedoeld in het derde lid, te machtigen om desgevraagd gegevens over de afgenomen hoeveelheden van het gewas te verstrekken aan de minister. Gekozen is voor een machtiging omdat de landbouwer op grond van artikel 28a van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet voor deze gewassen ook verplicht is de afnemers te machtigen. Aldus wordt aansluiting gezocht bij de systematiek van bestaande regelgeving. Overigens is typerend voor deze gewassen dat de gewasopbrengsten door slechts enkele tientallen grote afnemers worden afgenomen (in geval van suikerbieten is er bijvoorbeeld in Nederland nog maar één afnemer).

Voor de gewassen opgenomen in onderdeel b bestaat er op grond van bestaande regelgeving geen verplichting om de afnemers te machtigen. Aangezien bij deze gewassen sprake is van een in potentie grote en diverse groep afnemers, is de weg van het opragen van gewasopbrengsten bij afnemers moeilijk begaanbaar en is gekozen voor een andere oplossing: de landbouwer dient te beschikken over schriftelijk bewijs (in ieder geval facturen, afleverbewijzen en historische financiële informatie) waaruit blijkt dat het gewas aan een afnemer is geleverd en waaruit blijkt wat de gewasopbrengst is die aan de afnemer is geleverd. Deze bewijsstukken zijn geaccordeerd door de afnemer. Ook dient er een samenstellingsverklaring van een accountant beschikbaar te zijn (tweede lid, onderdeel c).

#### *Artikel 21aa, tweede lid, onderdeel c*

In onderdeel c wordt een samenstellingsverklaring van een accountant vereist. In de praktijk zal het hier gaan om een samenstellingsverklaring conform de standaarden voor deze verklaringen van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). De laatste versie van deze standaard is versie 4410 van 1 januari 2016.

Een samenstellingsverklaring is een accountantsverklaring die kan worden afgegeven door een accountant bij een door hem uitgevoerde samenstelling van een overzicht met historische financiële informatie zoals een jaarrekening, of een ander overzicht. De ondernemer (hier: de landbouwer) is verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van de aan het overzicht ten grondslag liggende gegevens, de accountant stelt deze samen en rapporteert daarover door middel van zijn samenstellingsverklaring.

Het doel van deze verklaring van de accountant is het leveren van bewijs dat de gewasopbrengst die aan een afnemer zou zijn geleverd correspondeert met het door de landbouwer verstrekte schriftelijk bewijs, bedoeld in het tweede lid, onderdeel b (dat wil zeggen: in ieder geval correspondeert met de overlegde facturen, afleverbewijzen en historische financiële informatie). De financiële vergoeding die ontvangen is voor het aan een afnemer geleverde hoeveelheid van het betreffende gewas moet terug te vinden zijn in de financiële verslaggeving van het bedrijf van de landbouwer. De vaststelling door de accountant dat in de financiële administratie van de landbouwer inkomsten te vinden zijn die corresponderen met de door de landbouwer geclaimde gewasopbrengst van het bedrijf is in het kader van dit besluit nodig om te concluderen dat de door de landbouwer opgegeven gewasopbrengst ook daadwerkelijk gerealiseerd is. In meer detail rapporteert de accountant over de volgende onderwerpen en geeft daarover een samenstellingsverklaring af:

- de totale gewasopbrengst van de gewassen op het bedrijf in de relevante voorgaande jaren op het bedrijf waarvoor de landbouwer gebruik wil maken van deze voorziening, aan de hand van in de administratie aanwezige facturen, afleverbewijzen of andere bewijsstukken afkomstig van dan wel geaccordeerd door de afnemer(s);
- de ontvangsten voor aan afnemers geleverde hoeveelheden van het betreffende gewas in datzelfde jaar op het bedrijf, blijkend uit facturen en bankafschriften of andere bewijsstukken in de administratie waaruit blijkt dat betalingen voor levering van bepaalde gewassen hebben plaatsgevonden. De gebruikte financiële gegevens dienen overeen te komen met de gegevens die gebruikt zijn voor de financiële jaarverslaggeving van het bedrijf van de landbouwer;
- de (overeengekomen) prijs per gewichtseenheid van het betreffende gewas blijkend uit de factuur en conform reguliere marktprijzen voor het betreffende gewas;
- in geval er in de administratie bewijzen te vinden zijn dat in het betreffende jaar levering van het betreffende gewas aan de landbouwer heeft plaatsgevonden dan dient hiervan in de verklaring van de accountant ook melding gemaakt te worden.

## **Artikel II**

Zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van de onderhavige wijziging van het Uitvoeringsbesluit is gewenst om de gelegenheid te bieden aan landbouwers die voldoen aan de voorwaarden van deze regeling, gebruik te kunnen laten maken van deze regeling. Met het oog hierop is afgeweken van het beleid ten aanzien van de vaste verandermomenten zoals dat is neergelegd in het Kabinetsplan aanpak administratieve lasten (Kamerstukken II 2009/10, 29 515, nr. 309); uitzonderingsgrond 1 («gelet op de doelgroep of de jaarindeling, het voorkomen van aanmerkelijke ongewenste private of publieke voor- of nadelen») is hier van toepassing.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
M.H.P. van Dam