



Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 27 februari 2023, 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)

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, 6.2, eerste lid, onderdeel b, Waterwet, de artikelen 8.40, eerste lid, en 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer en de artikelen 1.7, eerste lid, onderdeel a, en 2.1 van het Activiteitenbesluit 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

- Het is verboden meststoffen op of in de bodem te brengen op een perceel gelegen op landbouwgrond in een bufferstrook van:
 - 300 cm gemeten vanaf de insteek van een waterloop;
 - 500 cm gemeten vanaf de insteek van een waterloop, indien het een ecologisch kwetsbare waterloop betreft; of
 - 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.
- In afwijking van het eerste lid, onderdeel a, wordt een bufferstrook aangehouden van:
 - 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
 - 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.

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

's-Gravenhage, 27 februari 2023

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



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 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

¹ Kamerstukken II 2022/23, 33 037, 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.

³ Kamerstukken II 2021/22, 33 037, nr. 431 (zevende actieprogramma).



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 bemesting is verboden, en wat de breedte van de bufferstrook moet zijn (zie artikel 4, vijfde lid, onder c, van de derogatiebeschikking).

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).

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.

In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de locatie en de breedte van de bufferstrook. Paragraaf 3.2 behandelt de gevolgen voor de mestplaatsingsruimte en paragraaf 3.3 gaat in op de bepalingen die gelden op de bufferstrook. De Wet milieubeheer en Waterwet vormen de grondslag voor deze regeling, omdat het doel van de bufferstrook is om het oppervlaktewater te beschermen. De Meststoffenwet vormt ook een grondslag vanwege de koppeling met de mestplaatsingsruimte.

3.1 Start en breedte van de bufferstrook

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 de landbouwer 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 ter implementatie van de derogatiebeschikking voor een dergelijke definitie de mogelijkheid.

Start van de bufferstrook

De bufferstrook wordt gemeten vanaf de insteek van een waterloop. De insteek is het snijpunt 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. 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. Waarbij 1 staat voor de hoogte en 3 staat voor de breedte. De waterlijn is de lijn die is aangeduid op kaarten in de Basisregistratie Grootschalige Topografie (hierna: BGT). 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 mee schuift met wisselende waterstanden wat het vaststellen van de mestplaatsingsruimte zou bemoeilijken. Dit is geregeld in artikel 2, vijfde lid, van de regeling.

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



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. Andere waterlopen. Hiervoor geldt een bufferstrook met een minimale breedte van 300 cm.
4. Waterlopen die ten minste in de periode van 1 april tot en met 1 oktober droog staan. Hiervoor geldt een bufferstrook met een minimale breedte van 100 cm.

Afschaling

In een aantal situaties mag op basis van de derogatiebeschikking een smallere breedte worden gehanteerd. Dit is het geval als de totale breedte van de bufferzones op een perceel 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.

Afschaling is mogelijk in twee stappen:

- Stap 1: Indien de totale oppervlakte van de bufferstroken op een perceel meer dan 4% bestrijkt van de totale oppervlakte van het perceel van de landbouwer (hierna: 4%-criterium), kunnen bufferstroken langs bepaalde waterlopen op het perceel worden afgeschaald. Afschaling is mogelijk voor KRW-waterlichamen (van 500 cm naar 300 cm) en andere waterlopen (van 300 cm naar 100 cm). Afschaling is niet mogelijk voor ecologisch kwetsbare beken en voor waterlopen die in de zomer droogvallen.
- Stap 2: Als na deze afschaling de totale oppervlakte van de afgeschaalde bufferstroken op het perceel nog steeds meer dan 4% is, dan kan verder worden afgeschaald. Dit kan alleen voor stroken bij percelen die grenzen aan KRW-waterlichamen met een breedte van 10 meter of smaller, en voor andere waterlopen.

Bovenstaande is weergegeven in artikel 2, tweede en derde lid, van deze regeling, en in onderstaande Tabel 1. Het is niet mogelijk om als landbouwer zelf te kiezen bij welke waterloop de oppervlakte die samenhangt met de afschaling het beste terecht kan komen.

Tabel 1

Type waterloop	Hoofregel	Afschaling stap 1	Afschaling stap 2
1. Ecologisch kwetsbare waterlopen	500 cm	<i>Geen afschaling mogelijk. De bufferstrook blijft 500 cm.</i>	<i>Geen afschaling mogelijk. De bufferstrook blijft 500 cm.</i>
2. KRW waterlopen			
a) breder dan 10 meter	500 cm	300 cm	<i>Geen afschaling mogelijk. De bufferstrook blijft 300 cm.</i>
b) kleiner of gelijk aan 10 meter breed	500 cm	300 cm	100 cm
3. Andere waterlopen	300 cm	100 cm	50 cm
4. Waterlopen die ten minste in de periode van 1 april tot en met 1 oktober droog staan	100 cm	<i>Geen afschaling mogelijk. De bufferstrook blijft 100 cm.</i>	<i>Geen afschaling mogelijk. De bufferstrook blijft 100 cm.</i>

Als tussen de waterloop en de grens van het topografisch perceel nog een fietspad of weg ligt. Dan wordt deze weg of fietspad in mindering gebracht op de bufferstrook. De berekening voor de breedte van de bufferstrook begint immers op de insteek (of op 100 cm van die insteek bij een flauw talud).

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 de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: 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.

Registratie bufferstroken bij RVO

Uitgangspunt voor de typering van de waterlopen en de aan te houden breedte is de feitelijke situatie in het veld. De landbouwer geeft de feitelijke situatie met betrekking tot de bufferstroken door aan RVO via de *Gecombineerde Opgave*. Deze registratie van de feitelijke situatie is onder andere van belang voor de mestplaatsingsruimte en de berekening van subsidie in het kader van het GLB.

De applicatie *Mijn Percelen* van RVO bevat als hulpmiddel voor de registratie een kaartlaag waarop de bufferstroken getoond worden. RVO heeft hiervoor onder andere gebruik gemaakt van de BGT. Hierbij is rekening gehouden met het type waterloop en met regels voor het afschalen van bufferstroken op grond van het 4%-criterium.

Is de landbouwer het niet eens met een bufferstrook die in *Mijn Percelen* wordt weergegeven, dan geeft de landbouwer dit door aan RVO met daarbij de reden. Vervolgens zorgt RVO in overleg met de betreffende BGT bronhouders, waaronder de waterschappen en gemeenten, voor het aanpassen van de bronbestanden.

RVO gaat uit van de feitelijke situatie zoals opgegeven door de landbouwer. Een fout in de kaartlaag heeft daardoor in beginsel geen gevolgen voor de subsidie of de mestplaatsingsruimte in 2023. Het is immers de werkelijke situatie in het veld die telt. Van belang is wel dat de landbouwer de feitelijke situatie doorgeeft aan RVO.

3.2 Mestplaatsingsruimte

Als er op een perceel 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 op basis van artikel 4 van de Uitvoeringsregeling bufferstroken 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.

Berekening van de mestplaatsingsruimte

Als de landbouwer de *Gecombineerde Opgave* invult, geeft de landbouwer de oppervlakte waarop mest mag worden geplaatst door aan RVO. De oppervlakte waarop mest mag worden geplaatst is de oppervlakte van een perceel verminderd met de oppervlakten van de op dat perceel aanwezige bufferstroken en, indien van toepassing, teeltvrije zones. De landbouwer berekent zelf de te plaatsen hoeveelheid mest op basis van het zelf gecorrigeerde aantal hectare en de voor het gewas vastgestelde gebruiksnormen.

In de *Gecombineerde Opgave* doet RVO per perceel een voorstel voor de oppervlakte van de bufferstrook op basis van de bufferstroken zoals weergegeven in *Mijn Percelen*. Indien de landbouwer het eens is met dit voorstel, kan de landbouwer de oppervlakte waarop mest mag worden geplaatst verminderen met de voorgestelde oppervlakte bufferstrook. Indien de landbouwer het niet eens is met het voorstel, geeft de landbouwer de zelf berekende oppervlakte waarop mest mag worden geplaatst door aan RVO.

3.3 Toezicht en handhaving

Deze regeling bevat twee typen voorschriften. Enerzijds voorschriften over het aanhouden van een bufferstrook met een bepaalde breedte waarop bemesting verboden is (de artikelen 2 en 3 van deze regeling), anderzijds het voorschrift in artikel 4 van deze regeling dat effect heeft op de mestplaatsingsruimte en relevant is voor de toepassing van de gebruiksnormen.

Gebruiksnormen (mestplaatsingsruimte)

De handhaving van artikel 4 (beperking mestplaatsingsruimte) van deze regeling loopt via de handhaving van de gebruiksnormen. De bepalingen over de gebruiksnormen zijn geregeld in en gebaseerd op de Meststoffenwet. Artikel 129 van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet bepaalt dat de ambtenaren van de NVWA belast zijn met het toezicht op de naleving van (onder andere) die regels.

De controle op de gebruiksnormen wordt gedaan na afloop van het kalenderjaar. Bij de controle op de



gebruiksnormen wordt in principe uitgegaan van de gegevens zoals de landbouwer deze heeft opgegeven aan RVO. Indien bij inspectie verschillen worden geconstateerd ten opzichte van deze opgave, dan kan dit in bepaalde situaties betekenen dat bij de beoordeling van de gebruiksnormen niet uitgegaan wordt van de gegevens die door de landbouwer zijn opgegeven. Hierbij kan gedacht worden aan de situatie dat bij een controle bijvoorbeeld blijkt dat geen sprake is van een droge sloot.

In verband met artikel 4 van deze regeling wordt ten slotte opgemerkt dat de gebruiksnormen niet alleen bestuursrechtelijk, maar ook strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd.

Bufferstrook

De voorschriften in de artikelen 2 en 3 zien op het aanhouden van een bufferstrook waarop bemesting verboden is. Het doel hiervan is om, net als bij de teeltvrije zones in het Activiteitenbesluit, verontreiniging van het oppervlaktewater te voorkomen. Met het toezicht op de naleving van de regels over teeltvrije zones zijn de waterbeheerders belast. Dit zijn de waterschappen waar het gaat om regionale wateren en Rijkswaterstaat waar het gaat om rijkswateren. Het is in lijn met de inrichting van het toezicht op de teeltvrije zones, dat de betrokken waterbeheerders ook toezicht houden op de naleving van de verplichting tot het aanhouden van bufferstroken op grond van deze regeling. Op basis van artikel 8.3, vierde lid, van de Waterwet, waarop deze regeling mede is gebaseerd, zijn de waterbeheerders voor hun ambtsgebied bevoegd ambtenaren aan te wijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving van deze regeling.

Tot slot wordt opgemerkt dat overtredingen van deze regeling strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd via de Wet op de economische delicten (hierna: WED). Die handhaving loopt, net als de handhaving van de teeltvrije zones in het Activiteitenbesluit, via de handhaving van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer, waarvan overtreding strafbaar is gesteld in artikel 1a, onder 1°, van de WED.

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 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. RVO doet een voorstel voor de oppervlakte van een bufferstrook in de *Gecombineerde Opgave* op basis van de kaartlaag met bufferstroken (zie paragraaf 3.1 en 3.2). Het gebruik van dit hulpmiddel is niet verplicht. Het wel of niet gebruiken van dit hulpmiddel is niet verwerkt in de berekening van de regeldruk. 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 voor mestplaatsing. De berekening van de lasten voor het in mindering brengen van de oppervlakte bufferstrook bij het perceel 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. Het uitgangspunt is dat de landbouwer zelf de oppervlakte van deze bufferstrook berekent, en dit corrigeert op de oppervlakte van het perceel ten behoeve van de mestplaatsingsruimte (zie paragraaf 3.2). RVO doet in de *Gecombineerde Opgave* een voorstel voor de oppervlakte bufferstrook (op basis van de kaartlaag in *Mijn Percelen*). Als dit voorstel klopt met de feitelijke situatie, kan dit voorstel een vermindering van de administratieve lasten betekenen. Of dit zo is, hangt af van de feitelijke situatie in het veld bij de landbouwer. Het gebruik van dit hulpmiddel is niet verplicht.
- Naleving. RVO kan de administratieve lasten in verband met de naleving van deze regeling niet berekenen. De reden hiervoor is dat 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 deze regeling op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, de zogenaamde uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (UHT) is uitgevoerd op een concept van deze regeling door RVO, NVWA en de Unie van Waterschappen (hierna: de UvW). Deze definitieve regeling is aangepast op basis van de opmerkingen die zijn gemaakt. Onder andere is in de toelichting verhelderd:

- Dat de feitelijke situatie in het veld zoals opgegeven voor de landbouwer leidend is voor de berekening van de oppervlakte bufferstrook;
- Wat de gevolgen zijn voor de mestplaatsingsruimte; en
- Welke verantwoordelijkheden RVO, de NVWA en de waterschappen kunnen hebben op grond van deze regeling.

In deze paragraaf volgt een samenvatting van de opmerkingen uit de UHT's die relevant zijn voor deze definitieve versie van de regeling.

RVO maakt melding van het feit dat doordat deze regeling bufferstroken sneller is geïmplementeerd dan was verwacht, de benodigde voorbereiding voor de kaartlagen (zie paragraaf 3.1) nog niet was afgerond. Wel heeft RVO een voorstel kunnen doen voor de oppervlakte bufferstrook om de mestplaatsingsruimte te berekenen (zie paragraaf 3.2). RVO verwacht daarnaast mogelijk knelpunten in de beantwoording van vragen van landbouwers omdat 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. De NVWA geeft aan dat de capaciteit benodigd voor deze regeling al in het kader van het zevende actieprogramma aan de NVWA beschikbaar is gesteld.

RVO, de NVWA en de UvW verwachten dat de nalevingsbereid 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. Dit is van invloed op de fraudegevoeligheid van deze maatregel. Dit werkt door in de gebruiksnormen en de mestverwerkingsplicht.

Bovenstaande benadrukt 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. In het kader van de harmonisatie zal de rol en de samenwerking van de verschillende instanties worden bezien 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

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 33 037, nr. 481 (diverse onderwerpen mestbeleid).

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 33 037, nr. 431 (zevende actieprogramma).



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.

Wel hebben in aanloop naar deze definitieve regeling meerdere gesprekken plaatsgevonden, waaronder een technische briefing met de sector, een bestuurlijk overleg en een overleg met waterschappen en zijn vragen gesteld door de Eerste en Tweede Kamer. Als gevolg hiervan is de toelichting nog op enkele punten verduidelijkt.

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. De voorhangperiode liep van 30 januari 2023 tot en met 26 februari 2023.

9. Inwerkingtreding en vaste verandermomenten

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 maart 2023. Hiermee is zowel ten aanzien van inwerkingtredingsmoment als invoeringstermijn afgeweken van het beleid inzake vaste verandermomenten. Deze afwijkingen zijn gerechtvaardigd omdat het hier gaat om de implementatie van Europese regelgeving.

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