

Vergaderjaar 2010–2011

32 603

Wijziging van de Landbouwwet en de Meststoffenwet (elektronisch verstrekken van gegevens)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

§ 1. Strekking wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel strekt ertoe om ondernemers te verplichten om elektronische middelen te gebruiken bij het verstrekken van gegevens op grond van de Landbouwwet en de Meststoffenwet.

Deze verplichting zal naar verwacht mag worden een belangrijke bijdrage leveren aan een toegankelijk en beter presterend informatieverkeer tussen overheid en ondernemers. Door het gebruik van de elektronische weg verplicht te kunnen stellen wordt bijgedragen aan het streven om steeds meer publieke dienstverlening op elektronische wijze aan te bieden (zie onder meer Kamerstukken II 1999/00, 26 387, nr. 8).

De doelstelling van dit wetsvoorstel is gelegen in het wegnemen van de nadelen die bestaan door gegevensverstrekking op papieren formulieren door ondernemers aan het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Op deze wijze wordt regeldruk verlaagd. Met dit wetsvoorstel wordt uitwerking gegeven aan de gelijklopende aanbeveling van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (RL/AZ/2005/309 van 17 november 2005).

§ 2. Achtergrond wetsvoorstel

Bij het verstrekken van gegevens op grond van de artikelen 15 en 25 van de Landbouwwet en artikel 34 van de Meststoffenwet gaat het bijvoorbeeld, maar daartoe niet beperkt, om gegevens die noodzakelijk zijn voor het aanvragen van steun in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) – zoals bedrijfstoelagen en vergoedingen voor de instandhouding van agrarische activiteiten in gebieden met natuurlijke handicaps –, statistische informatie over de structuur van de landbouwonderneming en gegevens ten behoeve van de berekening van de toegestane hoeveelheid fosfaat in landbouwgrond.

Sinds 2002 verstrekken ondernemers de in de eerste alinea van deze paragraaf omschreven gegevens door het invullen van een gecombineerd formulier. Het formulier wordt jaarlijks vastgesteld op grond van de Regeling landbouwtelling en gecombineerde opgave. Sinds 2007 is de mogelijkheid gecreëerd om de gegevens langs elektronische weg te verstrekken. Dit gebeurt door het invullen van de digitale versie van het formulier op een beveiligde pagina op het internet.

De mogelijkheid tot elektronische verstrekking van gegevens bestaat ten algemene sinds 1 juli 2004. Op die datum is de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (wet van 29 april 2004, Stb. 2004, 214; hierna: Webv) in werking getreden. Deze wet – een aanvulling op en wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) – bevat een regeling voor het verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen in zowel de primaire als de zogeheten «verlengde» besluitvormingsfase¹. De juridische status van gegevens die langs elektronische weg zijn verstrekt, is op grond van de Awb gelijkgesteld met gegevens die door middel van papieren formulieren zijn verstrekt. De Awb regelt de bevoegdheid tot elektronische communicatie, maar biedt geen grondslag om ondernemers te verplichten om gegevens uitsluitend langs elektronische weg te verstrekken. Van de bevoegdheid tot elektronische communicatie kan wel bij of krachtens een wettelijk voorschrift worden afgeweken (artikel 2:13, tweede lid, aanhef en onder a). Gelet op deze bepalingen behoeft een verplichting tot verkeer langs elektronische weg een specifieke grondslag in sectorwet- en regelgeving of in een Europese verordening. Dit wetsvoorstel creëert een dergelijke specifieke grondslag in de Landbouwwet en in de Meststoffenwet.

De artikelen 15 en 25 van de Landbouwwet geven een nauwkeurige omschrijving van de gegevens die landbouwers op grond van deze bepalingen dienen te verstrekken. De uitvoering van deze voorschriften geschiedt door middel van de jaarlijks bij regeling van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie vast te stellen Regeling landbouwtelling en gecombineerde opgave. Om die reden is in artikel I van de wijzigingsregeling bepaald dat ondernemers verplicht kunnen worden om gegevens langs elektronische wijze te verstrekken. Gegevens die landbouwers op grond van artikel 34 van de Meststoffenwet moeten verstrekken, zijn nader omschreven in een Algemene Maatregel van Bestuur, het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet. Om die reden is in artikel II van de wijzigingsregeling bepaald dat ondernemers verplicht kunnen worden om deze gegevens langs elektronische wijze te verstrekken.

De Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) is een voorbeeld van een wet waarin eerder een voorziening is getroffen om de elektronische weg verplicht te kunnen stellen. Op grond van artikel 8, tweede lid, van de Awr, kan bij ministeriële regeling worden bepaald voor welke belastingen of groepen van belastingplichtigen of inhoudsplichtingen deze verplichting geldt. De belastinginspecteur kan onder bepaalde voorwaarden ontheffing verlenen van deze verplichting.

¹ De Webv is dus ook van toepassing op de behandeling van bezwaren en administratieve beroepen. Recentelijk is ook voorgesteld om de mogelijkheid te openen om elektronisch verkeer met de bestuursrechter mogelijk te maken (Kamerstukken II 2009/10, 31 867, nr. 2).

² Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1782/2003 (PbEU L 30).

Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden ondernemers verplicht om de in de eerste alinea van deze paragraaf omschreven gegevens langs elektronische weg te verstrekken. Deze verplichting zal bijvoorbeeld steunverlening op grond van artikel 15 van de Landbouwwet vergemakkelijken. Deze bepaling machtigt ondergetekende om een subsidie of een andere geldelijke bijdrage toe te kennen aan primaire producenten van landbouw- en visserijproducten of aan handelaars, be- of verwerkers van deze producten. Ingevolge deze bepaling ontvangen landbouwers jaarlijkse inkomensondersteuning op grond van het GLB. De betreffende steunregelingen zijn omschreven in Bijlage I bij Verordening 73/2009².

Artikel 19 van Verordening 73/2009 bepaalt dat landbouwers de steun jaarlijks aanvragen met een onderbouwde aanvraag tussen 1 april en 15 mei. Behoudens overmacht of uitzonderlijke omstandigheden wordt bij indiening van een aanvraag na 15 mei een verlaging toegepast van 1% per werkdag na deze datum, op de bedragen waarop de landbouwer recht zou hebben gehad als de aanvraag tijdig was ingediend. Deze verlaging wordt ook toegepast indien de aanvraag onvoldoende onderbouwd is, bijvoorbeeld door tegenstrijdige informatie, ontbrekende gegevens of door onvoldoende bewijsstukken (zoals documenten, contracten of aangiften), voor zover deze onmisbaar zijn voor de beoordeling van de aanvraag. Wordt de aanvraag meer dan 25 kalenderdagen te laat ingediend, dan wordt deze afgewezen¹.

Op grond van de sinds 2007 opgedane ervaringen blijkt gegevensverstrekking langs elektronische weg belangrijke voordelen te hebben ten opzichte van gegevensverstrekking op papieren formulieren. Gegevens die langs elektronische weg worden verstrekt, worden aanmerkelijk vaker volledig ingevuld en bevatten veel minder tegenstrijdigheden dan gegevens die op papieren formulieren worden verstrekt. Op papieren formulieren kunnen landbouwers onbedoeld gegevens vergeten te vermelden, of tegenstrijdige gegevens verstrekken. Gemiddeld verstrekt ongeveer 30% van de ondernemers die een papieren formulier gebruiken onvoldoende of onvolledige gegevens. De behandeling van de gegevens van deze ondernemers en daarmee de uitbetaling van aangevraagde steun, loopt hierdoor vertraging op. Daarnaast kruisten ondernemers niet altijd op het papieren formulier aan dat ze uitbetaling van hun recht op steun wensten. Ingevolge de artikelen 19 van Verordening 73/2009 en 15 en 21 van Verordening 1122/2009 konden deze steunaanvragen niet meer gecorrigeerd worden en moest ondergetekende deze aanvragen afwijzen. Tot slot leiden ook jaarlijks terugkerende tegenstrijdigheden in de steunaanvragen van ondernemers (bijvoorbeeld op een niet-subsidiabel gewas toch uitbetaling aanvragen) tot verminderingen op hun steunaanvragen.

§ 3. Verplichtingen wetsvoorstel

Om deze problemen te verhelpen, is het wenselijk om landbouwers te verplichten om gegevens voortaan alleen op elektronische wijze te verstrekken. De mogelijkheid om gegevens te verstrekken door middel van papieren formulieren komt daarmee te vervallen. Langs elektronische weg kunnen ondernemers alleen volledig ingevulde en coherente gegevens verstrekken. Het elektronische programma meldt voor het verzenden van de gegevens aan de ondernemer of er tegenstrijdige gegevens zijn ingediend of dat er gegevens ontbreken. De ondernemer kan op die manier fouten corrigeren alvorens het formulier verzonden is. Op die wijze is gegarandeerd dat de wil van de ondernemer daadwerkelijk overeenstemt met de gegevens die door het elektronisch formulier aan ondergetekende zijn verstrekt. Dat is met name bij steunaanvragen op grond van het GLB van groot belang omdat, zoals hierboven is aangegeven, wijzigingen of aanvullingen na de indieningstermijn niet meer mogelijk zijn.

Ondernemers kunnen de in de eerste alinea van deze paragraaf bedoelde gegevens jaarlijks verstrekken tussen 1 april en 15 mei. Deze termijn stemt overeen met de aanvraagperiode voor steun op grond van het GLB. Naast de steunaanvraag op grond van het GLB, moeten ondernemers ook andere gegevens verstrekken. Deze gegevens zijn noodzakelijk voor het voeren van een effectief landbouwbeleid door de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de Europese Commissie. Daartoe moeten ondernemers statistische gegevens verstrekken over de

¹ Art. 23, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem in het kader van de bij die verordening ingestelde regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers en ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden in het kader van de steunregeling voor de wijnsector (PbEU L 316).

omvang van de veestapel, de inzet van arbeidskrachten, de oppervlakte met beteelde gewassen en het markt- en prijsmechanisme waarin zij opereren. Ondernemers die deze gegevens niet of onvolledig verstrekken, plegen een economisch delict (artikel 1, onder 2, van de Wet op de economische delicten).

Dit wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit tijdstip zal pas worden vastgesteld nadat de gebreken in de registratie van landbouwpercelen volledig zijn hersteld (zie onder meer Kamerstukken II, 2009/10, 28 626, nr. 100).

§ 4. Bedrijfseffecten en administratieve lasten

4.1 Bedrijfseffecten

Door de elektronische weg verplicht te stellen, worden alle ondernemers verplicht om voorzieningen te treffen om de verstrekking van gegevens elektronisch te kunnen doen. Deze bestaan in voorkomend geval uit de aanschaf van een computer en het afsluiten van een internetabonnement. Het overgrote deel van de ondernemers beschikt reeds hierover. In 2008 deden 40% van de ondernemers de opgave digitaal, in 2009 was dit 70% en naar verwachting verstrekt 85% van de ondernemers de gegevens langs elektronische weg in 2010.

Ondernemers die deze voorzieningen niet wensen te treffen, kunnen in door ondergetekende georganiseerde invulbijeentkomsten de gegevens verstrekken. Daarnaast kunnen deze ondernemers de diensten van derden invoeren om deze gegevens namens hen te verstrekken. Deze diensten worden geboden door boekhoud-, accountants- of administratiekantoren. Tegenover de aanschaf van elektronische apparatuur, het afsluiten van een internetabonnement en de inspanning van het invullen van een elektronisch formulier, staat dat ondernemers minder vaak fouten of gebrekkige informatie zullen verstrekken waardoor ze steun mislopen of een economisch delict plegen. Daarnaast kan er sneller een besluit worden genomen op basis van langs elektronische weg de aangeleverde gegevens, hierdoor ontvangen landbouwers sneller steun.

Het voorstel van wet voorziet erin dat de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ontheffing kan verlenen van de verplichting om uitsluitend langs elektronische weg gegevens te verstrekken. Aan een ontheffing kan de minister voorwaarden verbinden. De ontheffing is in het leven geroepen voor belanghebbenden voor wie de verplichting tot elektronische uitwisseling van gegevens onredelijk bezwarend wordt geacht. In deze situatie kan de belanghebbende volstaan met het invullen van papieren versie van het toepasselijke formulier. Naar verwachting zal ongeveer 5% van de ondernemers een ontheffing krijgen. Belanghebbenden krijgen geen ontheffing als zij hun administratie geautomatiseerd voeren of hun aanvraag laten opstellen door een derde die daarbij gebruik maakt van geautomatiseerde systemen. Deze systematiek is analoog aan de handelswijze van de Belastingdienst op grond van artikel 8, tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

4.2 Administratieve lasten

Gegevensverstrekking langs elektronische weg brengt minder administratieve lasten met zich dan gegevensverstrekking door middel van formulieren op papier. Met dit wetsvoorstel wordt daarom een reductie van de administratieve lasten bereikt van € 257 645. De hoogte van de administratieve lasten per relatie bij het verstrekken van de gegevens langs elektronische weg is met name afhankelijk van het feit of en in hoeverre perceelsgegevens moeten worden opgegeven. Voor bedrijven zonder

grond of met uitsluitend tuinbouw onder glas hoeven geen perceelsgegevens te worden opgegeven. Vrijwel alle overige bedrijven moeten ten behoeve van de Regeling GLB-inkomenssteun 2006 en het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet perceelsgegevens verstrekken. De uit de Regeling landbouwtelling en gecombineerde opgave voortvloeiende informatieverplichtingen hebben betrekking op totaal circa 85 000 ondernemingen.

Om de drie jaar is er een duidelijke verhoging in het aantal gegevens dat een ondernemer aan moet leveren ingevolge de Verordeningen 1166/2008¹, 834/2007² en 889/2008³, 2001/109/EG⁴, 1165/2008⁵, 97/80/EC⁶, 543/2009⁷. In 2010 zal dit opnieuw het geval zijn. Om het effect op de administratieve lasten van de verplichte aanlevering juist weer te kunnen geven is in de berekening het jaar 2009 als basisjaar genomen.

Tabel 1) administratieve lasten zonder verplichte elektronische aanlevering

2009		q (aantal)	p (tijd x uurtarief)	AL
indieners met percelen	elektronisch	53 465	125	6 683 125
	op papier	25 123	142	3 567 466
indieners zonder percelen	elektronisch	6 023	69	415 587
	op papier	963	79	76 077
totaal				10 742 255

Tabel 2) administratieve lasten met verplichte elektronische aanlevering

20XX		q (aantal)	p (tijd x uurtarief)	AL
indieners met percelen	elektronisch	74 711	125	9 338 875
	ontheffingen	3 932	168	660 576
indieners zonder percelen	elektronisch	6 585	69	454 365
	ontheffingen	346	89	30 794
totaal				10 484 610

¹ Verordening (EG) nr. 1166/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende enquêtes naar de structuur van de landbouwbedrijven en de enquête naar de productiemethoden in de landbouw en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 571/88 van de Raad (PbEU L 321).

² Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad van 28 juni 2007 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 2092/91 (PbEU L 189).

³ Verordening (EG) nr. 889/2008 van de Commissie van 5 september 2008 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, wat de biologische productie, de etikettering en de controle betreft (PbEU L 250).

⁴ Richtlijn 2001/109/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 2001 betreffende door de lidstaten uit te voeren statistische enquêtes voor de vaststelling van het productiepotentieel van bepaalde soorten fruitbomen (PbEU L 13).

⁵ Verordening (EG) nr. 1156/2008 van de Commissie van 20 november 2008 tot indeling van bepaalde goederen in de gecombineerde nomenclatuur (PbEU L 310).

⁶ 97/80/EG: Beschikking van de Commissie van 18 december 1996 houdende uitvoeringsbepalingen van Richtlijn 96/16/EG betreffende statistische enquêtes inzake melk en zuivelproducten (Voor de EER relevante tekst) (PbEU L 24).

⁷ Verordening (EG) nr. 534/2009 van de Commissie van 18 juni 2009 tot vaststelling van de representatieve prijzen in de sectoren slachtpluimvee en eieren, alsmede van ovaalbumine, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1484/95 (PbEU L 156).

De administratieve lasten die samenhangen met het aanvragen van een ontheffing, kunnen pas worden berekend bij de vaststelling van de uitvoeringsregelgeving waarmee de verplichting tot het verstrekken van gegevens langs elektronische weg in het leven wordt geroepen.

§ 5. Uitvoering en handhaving

De uitvoeringslasten zullen, in vergelijking met op papier verstrekte gegevens, lager worden indien gegevens uiteindelijk uitsluitend langs elektronische weg worden ingediend. Tijdens het invullen van het elektronische formulier worden de gegevens van de ondernemer gecontroleerd en meteen inzichtelijk gemaakt wat de gevolgen van de verstrekte gegevens zijn op de aanvraag voor steun en de beschrijving van de onderneming. Hierdoor kan er geen discrepantie zijn tussen de wil van de landbouwer en de gegevens die hij aan de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft verstrekt. Hierdoor verwacht ondergetekende dat het aantal aanvullende verzoeken om informatie of afwijzingen van aanvragen zullen afnemen. Hierdoor kan er sneller worden besloten op steunaanvragen van ondernemers, hetgeen de uitbetaling daarvan zal versnellen.

§ 6. Beveiliging van elektronisch verstrekte gegevens

Alle landbouwers die gegevens op grond van de Regeling landbouwtelling en gecombineerde opgave in voorgaande jaren langs elektronische weg hebben verstrekt, hebben hiertoe sinds januari 2006 een gebruikscodes, wachtwoord en tancodes ontvangen. Landbouwers die niet meer in het bezit zijn van deze gegevens, kunnen dit melden bij ondergetekende. Zij krijgen de bovenstaande gegevens dan opnieuw. Ook inloggen met DiGiD, de overheidsbrede elektronische identificatievoorziening is mogelijk om toegang te krijgen tot het elektronische formulier op een beveiligde internetpagina.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker