

Aan: Directeur PAV, Ministerie LNV

Van: Directeur Strategie NVWA

directie Strategie
afdeling Bele d, planvorming
en instrumentontwikkeling

Catharijnesingel 59
3511 GG Utrecht
Postbus 43006
3540 AA Utrecht
www.nvwa.nl

Contactpersonen

T [redacted]
F 088 [redacted]
[redacted]@nvwa.nl

[redacted]@nvwa.nl

Datum
24 juni 2020

nota

HUF-toets Regeling tot wijziging van het besluit gebruik meststoffen ter uitvoering 6^e AP Nitraat.

Inleiding

Op 18 mei 2020 heeft u een verzoek ingediend om een HUF-toets uit te voeren op de regeling tot wijziging van het Besluit gebruik meststoffen ter uitvoering van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Hierbij doe ik u de bevindingen van deze toets toekomen.

Conclusie

De regeling is uitvoerbaar, maar zeer inefficiënt. Hierdoor is de handhaafbaarheid van het voorstel gering tenzij de NVWA hier veel capaciteit op inzet. In deze nota wordt een voorstel gedaan om de handhaafbaarheid te verbeteren. Dit voorstel geeft geen aanleiding tot het maken van opmerkingen in het kader van de fraudebestendigheid.

Met name de uitvoering van de controle op het uitrijden van mest op een perceel waar later in het jaar mais wordt geteeld is erg bewerkelijk en arbeidsintensief. Dit geldt ook voor percelen waar "ruggenteelt" gaat plaatsvinden. Herprioritering of het ter beschikking stellen van extra middelen voor uitbreiding van de capaciteit zal daarom noodzakelijk zijn om adequate uitvoering aan deze regeling in ongewijzigde vorm te kunnen geven.

De handhaafbaarheid wordt beperkt door het in het voorstel voorgeschreven stelsel waarbij de daadwerkelijke vaststelling van de overtreding pas maanden na het begaan van de overtreding mogelijk is. Ook kan er discussie ontstaan over de vraag welke partij (teler of degene die uitgereden heeft) de overtreding kan worden verweten.

Uitvoerbaarheid

Uitrijverbod op "toekomstig" maisperceel.

Het is verboden in de periode van 15 februari tot 31 maart drijfmest of zuiveringsslib te gebruiken op bouwland als daar mais geteeld gaat worden. De landbouwer moet voor 31 januari percelen aanmelden waarop mais geteeld gaat worden. Opgemerkt wordt dat op percelen bouwland waar geen mais geteeld gaat worden wel drijfmest uitgereden mag worden.

Dit stelsel vraagt van de uitvoering dat van alle percelen bouwland op zand- en lössgrond waarop drijfmest uitgereden wordt in de genoemde periode voor 31 maart:

- Volledig vastgelegd moet worden dat er meststoffen worden aangewend op een perceel.
- Medio juni vastgesteld moet worden of op dat perceel wel of geen mais geteeld wordt als hoofdteelt.

Wordt er mais geteeld dan is er een overtreding van het uitrijverbod geweest in die eerdergenoemde periode op dat perceel. Wordt er geen mais geteeld op dat perceel dan is er geen sprake van een overtreding geweest.

Bij een constatering van aanwenden van drijfmest op bouwland op zand- en lössgrond kan dus niet direct bepaald worden of er wel of geen sprake is van een overtreding van het uitrijverbod. De constatering moet volledig vastgelegd worden op een zodanige wijze dat deze gegevens gebruikt kunnen worden als bewijs. Circa 2 maanden na deze constatering moet er gecontroleerd worden of op genoemd perceel daadwerkelijk mais wordt geteeld. Pas op dat moment kan vastgesteld worden of de uitrijdactiviteit wel of niet in strijd was met de wetgeving.

Aanmelding percelen.

Daarnaast moet worden nagegaan of alle percelen bouwland waar mais geteeld wordt, ook daadwerkelijk aangemeld zijn. Dit blijft dan bij een wel of niet juist aanmelden maar zegt verder niets of er wel of niet mest is uitgereden voor 1 april.

Voor de uitvoering zal de beschikbaarheid van voldoende NVWA inspecteurs naar verwachting een knelpunt gaan opleveren. Om deze arbeidsintensieve controles adequaat uit te kunnen voeren zal dan een her-prioritering van andere prioritaire taken nodig zijn of een ter beschikking stellen van extra middelen.

Ruggenteelt.

Het verbodsartikel zoals nu geformuleerd betekent dat ook voordat de ruggen zijn aangelegd het verbod om drijfmest aan te wenden van toepassing is. Dit houdt in dat ook hier de problematiek als genoemd bij een toekomstige maisteelt van toepassing is. Ook bij ruggenteelt moet eerst vastgelegd worden dat er mest is aangewend waarna op een later tijdstip dient te worden gecontroleerd of aan de wettelijke voorwaarden wordt voldaan. Verder moet in het verbodsartikel duidelijk gemaakt worden dat het gaat om "drempels" in het dal van de ruggen en dat de opvangreppel aanwezig moet zijn gedurende de ruggen teelt.

Handhaafbaarheid

Uitrijdverbod op "toekomstig" maisperceel.

Ten aanzien van het uitrijverbod voorafgaande aan de teelt van mais, meldt de Toelichting twee mogelijke overtredingen:

- Indien drijfmest wordt uitgereden op dit gemelde perceel voorafgaand aan 1 april is de landbouwer in overtreding.
- Ook zal de landbouwer in overtreding zijn, wanneer blijkt dat mais geteeld wordt op een perceel dat niet gemeld is.

Deze twee overtredingen volgen echter niet uit de voorgestelde wijzigingen van artikel 4, leden 6 en 7. Deze artikelleden dienen aanpassing c.q. verduidelijking teneinde de beoogde werking te hebben.

In dat kader wordt het volgende opgemerkt.

Het voorgestelde lid 6 van artikel 4 stelt "indien het perceel wordt gebruikt voor de teelt van mais". In de periode 16 februari tot en met 31 maart zal het perceel nog niet feitelijk worden gebruikt voor de teelt van mais, zodat de gebruiker niet in overtreding is. In ieder geval zal "in het betreffende kalenderjaar" toegevoegd moeten worden. Opgemerkt zij dat de gebruiker een andere persoon kan zijn dan de landbouwer. Uit de Toelichting volgt dat het gaat om aanpassing van de uitrijperiode voorafgaand aan teelt.

Het voorgestelde lid 7 van artikel 4 stelt enkel dat de landbouwer de voorgenomen teelt van mais uiterlijk 31 januari meldt zonder daarbij te stellen op welke periode dat telen betrekking heeft. De landbouwer kan alleen die meldingsplicht overtreden. De bewijslast van een 'voornemen tot teelt van mais' zal echter lastig zijn als het voornemen van de landbouwer anders was dan wat uitgevoerd is. Onduidelijk is verder wat de gevolgen zijn indien de landbouwer pas na 31 januari voornemens is om mais te telen en dit later alsnog meldt. Indien bedoeld is dat alleen ingeval voor een bepaald perceel uiterlijk 31 januari is gemeld dat daar mais zal worden geteeld, de teelt van mais op dat betreffende perceel is toegestaan, zal het artikel moeten worden aangepast.

Het Besluit gebruik meststoffen is vooral opgezet om bij het aanwenden van mest direct te kunnen beoordelen of er sprake is van een overtreding dit door een zogeheten "zichtcontrole".

De voorgenomen wijzigingen wijken hier van af. Een niet-naleving kan pas na circa 2-3 maanden worden vastgesteld. Het dan geconstateerde (verboden) aanwenden van mest betekent een overtreding met een overtreedingsdatum in het verleden.

Dit gehele proces komt de handhaafbaarheid niet ten goede. Degene die de mest aangewend heeft kan daarnaast een ander persoon (bedrijf) zijn dan die de mais op het perceel teelt. Dit gegeven zal veelal leiden tot discussies omtrent de verwijtbaarheid en adequate handhaving in de weg staan.

Ter vereenvoudiging van de uitvoerbaarheid en daarmee ook verbetering van de handhaafbaarheid zouden de verbodsbepalingen aangepast moeten worden. In dat verband wordt aanbevolen de verbodsbepalingen zodanig aan te passen dat zij het volgende stramien bevatten:

- Het perceel waarop in betreffend jaar mais geteeld gaat worden dient uiterlijk 15-02 te zijn aangemeld.
- Verbod om drijfmest te gebruiken op aangemeld perceel van 16-02 t/m 31-03
- Verbod om mais te telen op perceel dat niet is aangemeld conform eerste punt.

Uitrijverbod bij Ruggenteelt

Ten aanzien van de ruggenteelt wordt aanbevolen het voorgestelde artikel 6Aa, leden 1 en 2 te verduidelijken.

Het eerste lid van artikel 6Aa spreekt over een verbod van het gebruik van meststoffen indien het perceel 'wordt aangewend' voor een ruggenteelt. Onduidelijk is wat wordt bedoeld met 'wordt aangewend'. Wordt hiermee 'gebruikt', 'bestemd' of iets anders bedoeld?

In het tweede lid van artikel 6Aa wordt onder sub a gesproken over een opvanggreppel evenwijdig aan de watergang. Indien hiermee bedoeld is “over de totale lengte van de watergang of watergangen”, vereist dit verduidelijking. Verder staat in de toelichting dat het moet gaan om ‘het frezen van een opvanggreppel parallel aan de watergang rondom het perceel zonder aansluiting op oppervlaktewater’. Het deel ‘zonder aansluiting op oppervlaktewater’ komt echter niet terug in de bepaling van sub a. Verder wordt aanbevolen dit artikel zodanig aan te scherpen dat de opvanggreppel ook aanwezig moet zijn gedurende de ruggenteelt.

Onder sub b wordt gesproken over meerdere drempels. Dat betekent dat de aanwezigheid van ten minste twee drempels op een perceel voldoende is. Dit lijkt niet overeen te komen met de Toelichting waarin wordt gesteld dat het gaat om ‘het aanleggen van drempeltjes tussen de ruggen’.

De eerdergenoemd beperkingen van de handhaving bij voorgenomen maisteelt zijn hier van overeenkomstige toepassing.

Ter vereenvoudiging van de uitvoerbaarheid en daarmee ook een verbetering van de handhaafbaarheid zal het verbodsartikel aangepast moeten worden door dit los te koppelen van het verbod van het uitrijden van drijfmest. Dit zou kunnen door te gebieden dat de eerdergenoemde voorzieningen gedurende de ruggenteelt aanwezig moeten zijn.