

Kenmerk	W11.20.0433/IV
Datum aanhangig	24 november 2020
Datum vastgesteld	16 december 2020
Datum advies	16 december 2020
Datum publicatie	22 april 2021
Vindplaats	Staatscourant 2021, nr. 22016

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 24 november 2020, no.2020002418, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet in verband met het stellen van regels over digitale verantwoording van het vervoer van dierlijke meststoffen, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in de invoering van een digitaal systeem, waarmee gegevens over mesttransporten door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) worden ingewonnen, het zogenoemde real time Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen (rVDM).

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de invoeringstermijn, een regeling voor storingen en gevallen waarin niet van het rVDM gebruik gemaakt kan worden en de uit het ontwerpbesluit voortvloeiende handhavingslasten voor de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit en de toelichting.

1. Inleiding

De gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen is ingevolge de Meststoffenwet 170 kilogram stikstof per hectare van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond per jaar. Deze wettelijke norm is onmiddellijk ontleend aan artikel 5, vierde lid van de Nitraatrichtlijn. (zie noot 1) De Nitraatrichtlijn biedt de mogelijkheid om een hogere gebruiksnorm te hanteren. Deze zogenoemde derogatie kan door de Europese Commissie worden verleend. Sinds 2005 is aan Nederland verschillende malen onder voorwaarden derogatie verleend. Het laatste derogatiebesluit dateert van 17 juli 2020. (zie noot 2)

Aan dat derogatiebesluit is onder meer als voorwaarde verbonden dat Nederland ten volle uitvoering geeft aan een strategie voor versterkte handhaving, met als doel ervoor te zorgen dat de regels van het Nederlandse mestbeleid beter worden nageleefd en dat eventuele informatie die wijst op een situatie van niet-naleving doeltreffend wordt opgevolgd. Verplicht

onderdeel van die versterkte handhaving is onder meer verantwoording in real time van mesttransporten via automatisering tegen eind 2020. (zie noot 3)

Het ontwerpbesluit creëert een wettelijke basis voor het verplicht gebruik van een digitaal systeem waarmee real time meldingen moeten worden gedaan aan een centraal overheidssysteem, dat in de plaats komt van het papieren vervoerbewijs dierlijke meststoffen (VDM), dat op dit moment de basis vormt voor de verantwoording van mesttransporten.

Het grootste deel van de wijzingen die nodig zijn om het digitale systeem te kunnen laten functioneren zal worden geregeld in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (Urm). (zie noot 4) Het nu voorliggende ontwerpbesluit bevat de juridische grondslagen die nodig zijn om de gewenste wijzigingen in de Urm te kunnen vastleggen.

2. Invoeringstermijn

In de toelichting staat dat invoering van het rVDM per 1 januari 2021 uitgangspunt is. De Afdeling begrijpt de wens tot snelle invoering, gelet op de voormelde in de derogatiebeschikking gestelde voorwaarde. Het is echter onvoldoende verzekerd dat het rVDM per 1 januari 2021 operationeel zal kunnen zijn. In dit licht merkt de Afdeling het volgende op.

Met de inwerkingtreding van dit ontwerpbesluit kan het huidige papieren vervoerbewijs niet meer worden gebruikt. Om die reden is het essentieel dat het rVDM op het moment van inwerkingtreding volledig functioneel is en dat ondernemers en vervoerders ook daadwerkelijk de mogelijkheid hebben om via het rVDM real time berichten over mesttransporten aan het gegevensregistratiesysteem te sturen. Om dat te bereiken zal evenwel nog een aantal stappen gezet moeten worden. Met alleen het vaststellen van het ontwerpbesluit is een goede werking van het rVDM immers nog niet verzekerd.

In dit verband is van belang dat het grootste deel van de wijzingen die nodig zijn om het digitale systeem te kunnen laten functioneren, zal neerslaan in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (Urm). (zie noot 5) Pas als die regeling bekendgemaakt is, bestaat bij ondernemers en vervoerders een volledig inzicht in de wijze waarop zij moeten voldoen aan de in het ontwerpbesluit opgenomen meldingsverplichtingen. Ook automatiseerders kunnen de benodigde software pas ontwikkelen indien duidelijk is aan welke regels en aan welke systeemeisen zal moeten worden voldaan. (zie noot 6)

De toelichting bij het ontwerpbesluit maakt niet inzichtelijk wanneer het traject van regelgeving afgerond zal zijn. Evenmin geeft het inzicht in de vraag wanneer het door de minister ter beschikking te stellen gegevensregistratiesysteem gereed voor gebruik zal zijn. Verder wordt geen inzicht gegeven in de termijn waarop de software die noodzakelijk is voor aanpassing van de bedrijfssystemen en apparatuur voor gegevensregistratie (AGR) en positiebepaling (GPS) beschikbaar zal kunnen zijn.

Ten slotte zijn het ontwerpbesluit en de toelichting niet duidelijk over het beoogde moment van invoering van het rVDM. In de toelichting staat dat invoering van 1 januari 2021 uitgangspunt is, maar even verderop staat dat op die datum de testfase begint, op basis waarvan het definitieve moment van inwerkingtreding wordt bepaald. (zie noot 7) Ondernemers en vervoerders hebben dat inzicht wel nodig om zich voor te bereiden op de nieuwe werkwijze.

De Afdeling adviseert daarom in de toelichting inzichtelijk te maken wanneer het traject van regelgeving afgerond zal zijn, wanneer het door de minister ter beschikking te stellen

gegevensregistratiesysteem gereed voor gebruik zal zijn en wanneer de voor aanpassing van de bedrijfssystemen en AGR-GPS apparatuur van ondernemers en vervoerders noodzakelijke software beschikbaar zal kunnen zijn. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

De Afdeling adviseert voorts het rVDM niet in te voeren voordat verzekerd is dat het rVDM functioneert zoals voorzien en het voor ondernemers en vervoerders daadwerkelijk mogelijk is de verplichte meldingen via dat systeem te verrichten.

3. Gevolgen voor de derogatie

Invoering van het rVDM per 1 januari 2021 is onvoldoende verzekerd. Daarom is evenmin verzekerd dat kan worden voldaan aan de in de derogatiebeschikking gestelde voorwaarde om tegen het einde van 2020 te voorzien in real time verantwoording van mesttransporten via automatisering.

De Afdeling adviseert om daarover met de Europese Commissie in overleg te treden.

4. Uitzondering van gebruik rVDM-systeem in bijzondere situaties

Voor de verantwoording van het vervoer van dierlijke meststoffen moet gebruik worden gemaakt van het door de minister beschikbaar gestelde systeem. (zie noot 8)

In de toelichting staat dat bij onvoldoende internetdekking of een grote storing waardoor het rVDM-systeem niet beschikbaar is, is voorzien in een alternatief proces. Het ontwerpbesluit zelf voorziet daar echter niet in. Uit de toelichting blijkt evenmin hoe daarin is voorzien en hoe dat alternatieve proces werkt. De Afdeling acht het, gelet op de consequenties van het niet gebruiken van het rVDM bij vervoer van meststoffen, essentieel dat duidelijkheid bestaat over de gevallen waarin en de omstandigheden waaronder van het verplichte gebruik van het rVDM kan worden afgezien.

De Afdeling acht het aangewezen dat het ontwerpbesluit voorziet in een regeling voor dergelijke situaties en adviseert het ontwerpbesluit in die zin aan te vullen.

5. Handhavingslasten NVWA

Voor de handhaving en uitvoering van het rVDM stelsel is volgens de NVWA een extra capaciteit van 18 fte gemoeid, met name nodig voor het versterken van de vervoersteam binnen de NVWA die de transporten van mest controleren. De daarmee gemoeide kosten bedragen € 2.675.000. (zie noot 9) Daarnaast zijn incidentele middelen nodig voor het inwerken van nieuwe inspecteurs van € 40.000.

In de toelichting ontbreekt een uiteenzetting van de manier waarop de NVWA deze kosten moet dekken. Aldus is het onvoldoende duidelijk of de NVWA over voldoende middelen zal beschikken voor een adequate en effectieve handhaving en uitvoering van het ontwerpbesluit. De Afdeling acht dit evenwel van wezenlijk belang, in het bijzonder gelet op het recente onderzoek naar de middelen en de taken van de NVWA (zie noot 10) en het belang van adequaat toezicht en controle uit oogpunt van Unierecht. (zie noot 11)

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W11.20.0433/IV

- In artikel I, onderdeel F, voorgesteld artikel 49, tweede lid, "kunnen regels worden gesteld" vervangen door "worden regels gesteld".
- In het voorgestelde artikel 51 tot uitdrukking laten komen dat de in artikel 48 en 49 genoemde gegevens via elektronische weg ter beschikking worden gesteld aan het door de minister daarvoor bestemde elektronische gegevensverwerkingssysteem.
- In de artikelsgewijze toelichting een toelichting op artikel I, onderdeel D, voorgesteld artikel 46, tweede lid, opnemen.

Nader rapport (reactie op het advies) van 6 april 2021

Het voorstel heeft de Afdeling advisering (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot opmerkingen over de invoeringstermijn, een regeling voor storingen en gevallen niet van rVDM gebruikt gemaakt kan worden en de uit het ontwerpbesluit voortvloeiende handhavinglasten voor de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De Afdeling acht in verband met deze opmerkingen aanpassing van het ontwerpbesluit en de toelichting wenselijk. Graag ga ik in het navolgende op deze opmerkingen in. De tekst van het advies treft u hieronder aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

2. Uit de technische voorbereidingen en afstemming met de sector ten behoeve van de invoering van het rVDM-systeem is naar voren gekomen dat het niet verstandig is om het systeem nu in één keer voor de gehele mestmarkt in te voeren. Het gaat immers om een grootschalige systeemwijziging die enkele tienduizenden bedrijven en circa een miljoen mesttransporten per jaar raakt en daarnaast een forse verandering met zich brengt voor de werkwijze van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) <i>(zie noot 1)</i>. Het is van groot belang dit in goede banen te leiden door middel van een zorgvuldige invoering. Om dit te bereiken wordt in samenspraak met de sector een implementatieplan opgesteld. Op dit moment wordt een stapsgewijze implementatie voorzien waarbij wordt gestart met (1) een testfase voor het 'droogdoefenen' / 'schaduwdraaien' naast het bestaande systeem van verantwoording van dierlijke mesttransporten, gevolgd door (2) een of meer pilots, waarmee de werking van het nieuwe systeem in samenwerking met de sector wordt getest, op basis waarvan (3) het systeem breed uitgerold kan worden. De uitkomsten van de test- en pilotfase zijn bepalend voor het moment en de wijze van invoering van het rVDM-systeem. Naar verwachting kan rVDM na afloop van het mestseizoen 2021 voor alle ondernemers en transporten uitgerold worden. Door de maanden na het uitrijseizoen, waarin relatief weinig mesttransporten plaatsvinden, te benutten voor de brede uitrol van het systeem naar alle ondernemers, kan het systeem in een relatief rustige periode op ieder bedrijf worden toegepast en kunnen eventuele kinderziektes worden verholpen voordat het uitrijdseizoen in 2022 van start gaat.

Vanuit de zijde van de overheid wordt maximaal ingezet op het in samenspraak met de sector gereed maken van de noodzakelijke systeemaanpassingen. In voorbereiding op het tot stand brengen van de regels voor rVDM heeft veelvuldig overleg plaatsgevonden om te komen tot een robuust en uitvoerbaar stelsel. Niet alleen is gesproken met binnen de overheid betrokken organisaties als RVO en NVWA, maar ook met de betrokken partijen uit de sector.

Ten behoeve van de invoering van rVDM is voorts een speciale projectorganisatie in het leven geroepen.

Wat betreft het traject van de afronding van de regelgeving wordt het volgende opgemerkt. Na vaststelling van het onderhavige ontwerpbesluit, zal dit zo spoedig mogelijk worden gepubliceerd in het Staatsblad, zodat de regels voor iedere betrokkene kenbaar zijn. Daarnaast zal in dat verband vaststelling en publicatie van de wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet zo snel mogelijk daarna plaatsvinden.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de nota van toelichting op diverse plaatsen aangevuld en verduidelijkt.

3. De Europese Commissie is recent schriftelijk geïnformeerd over de voortgang op dit traject en de stappen die worden gezet om de goede invoering van rVDM te verzekeren.

4. Voor de verantwoording van het vervoer van dierlijke meststoffen dient gebruik te worden gemaakt van het door de minister beschikbaar gestelde systeem. Er kunnen zich echter onverwachte gebeurtenissen voordoen, waardoor van de reguliere werkwijze afgeweken moet worden ter voorkoming van vertragingen in het transport. In nauwe samenwerking met diverse sectorpartijen, NVWA en RVO zijn er oplossingen uitgedacht voor verschillende storingen. Deze voorzieningen worden opgenomen in de voor rVDM voorziene wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (Urm).

Aan de berichten die gedurende het transport aan het systeem moeten worden doorgegeven kunnen opmerkingscodes worden toegevoegd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de situatie dat een mestmonster verloren is gegaan of wanneer de apparatuur defect is.

Zo kan er een storing van de apparatuur van een intermediair op een transportmiddel ontstaan gedurende het vervoer van dierlijke meststoffen. Dit dient door de vervoerder terstond te worden gemeld aan rVDM. Het transportmiddel waarvoor de storingsmelding is doorgegeven, wordt na afloop van het betreffende vervoer van dierlijke meststoffen niet opnieuw voor het vervoer van een vracht dierlijke meststoffen gebruikt totdat de melding is opgelost en, met toestemming van de minister, door de vervoerder is ingetrokken.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over het alternatieve proces in geval van een grote storing of onvoldoende internetdekking zijn het ontwerpbesluit en toelichting aangepast.

In het ontwerpbesluit is een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling, de Urm, regels te stellen over de situatie waarin een langdurige storing optreedt. In deze regels wordt in ieder geval bepaald hoe wordt vastgesteld dat er sprake is van een dergelijke storing en de wijze waarop hierover wordt gecommuniceerd. Daarnaast is bepaald dat de Urm een alternatieve procedure zal bevatten die van toepassing is in dergelijke gevallen. Door de inhoud van deze procedure op het niveau van een ministeriële regeling vast te leggen wordt het mogelijk om, indien dit bijvoorbeeld als gevolg van ontwikkelingen in de techniek noodzakelijk is, snel tot aanpassing van de alternatieve procedure over te gaan.

In het verlengde hiervan wordt in de Urm voorzien in een alternatief proces voor de situatie dat de meldingen niet gedaan kunnen worden doordat er geen of onvoldoende internetdekking is. De vervoerder is verantwoordelijk voor het tijdig en juist doen van rVDM-meldingen. In de situatie dat er op dat moment op die locatie geen startmelding gedaan kan worden omdat er bijvoorbeeld onvoldoende internetdekking is om de startmelding door te zenden naar rVDM, kan de vervoerder ervoor kiezen om contact op te nemen met diens kantoor en kan vanaf kantoor via het Bedrijfsmanagementsysteem (BMS) de startmelding

gedaan worden. Op deze manier kan tijdig, namelijk voordat met laden begonnen is, de startmelding worden gedaan.

5. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over de wijze waarop in de dekking van de toegenomen kosten voor de NVWA als gevolg van de invoering van rVDM wordt voorzien, merk ik het volgende op.

Het traject rondom de ontwikkeling van rVDM maakt deel uit van de Versterkte handhavingsstrategie mest (Kamerstukken II 2018/19, 33037, nr. 311). De investeringen voor digitalisering van de mesttransporten komen uit de middelen voor het onderdeel Zesde Actieprogramma Nitraatrichtlijn.

Er wordt stevig ingezet op het effectiever en doelgerichter kunnen handhaven, waarvoor een totaal bedrag begroot is van 8,9 miljoen euro voor 2020 en 2021 (uitvoering van de Versterkte Handhavingsstrategie mest). Voor de jaren 2022-2025 maken de begrote middelen deel uit van het Zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn, dat momenteel wordt ontworpen.

De toelichting is op dit punt aangevuld.

6. De redactionele opmerkingen zijn verwerkt in het ontwerpbesluit en de nota van toelichting.

7. Overige wijzigingen

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om artikel 73a aan te passen, zodat het beter aansluit bij voortschrijdend inzicht over de invulling van de pilotfase waarin alvast gewerkt kan worden volgens de nieuwe regels van het rVDM-systeem, vooruitlopend op de volledige inwerkingtreding van deze regels.

Verder zijn het ontwerpbesluit en de nota van toelichting op enkele punten van ondergeschikte aard verbeterd.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Voetnoten

(1) Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende de bescherming van water tegen verontreinigingen door nitraten uit agrarische bronnen, PbEG 1991, L 375

(2) Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1073 van de Commissie van 17 juli 2020 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 nitratie uit agrarische bronnen (PbEU 2020 L 234/20).

(3) Artikel 4, aanhef en onder f, Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1073.

(4) Nota van toelichting, paragraaf 1

(5) Nota van toelichting, paragraaf 1.1

(6) Ook in de reacties op de internetconsultaties (www.internetconsultatie.nl) wordt op deze punten gewezen. LTO Nederland en Cumela wijzen erop dat nog veel details moeten worden uitgewerkt, waardoor het bedrijfsleven nog niet kan starten met het maken van nieuwe software en apparatuur en pleit daarnaast voor een periode waarin ondernemers met wet- de nieuwe wet en regelgeving en systemen, software en apparatuur ervaring kunnen opdoen. Ook de Nederlandse Melkveehoudersvakbond en Stichting Mestverwerking Gelderland

wijzen op de benodigde tijd om hard- en software aan te passen en te testen.

(7) Nota van toelichting, paragraaf 6, onder het kopje "Invoering rVDM" en paragraaf 8.

(8) Onderdeel IF, voorgesteld artikel 51.

(9) HUF toets NVWA, 24 juli 2020.

(10) Onderzoek of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket, Deloitte, 20 maart 2020, Kamerstukken II, 2020-2021, 33 835, nr. 171 (en bijlagen). In het onderzoek staat dat de huidige realisatie onvoldoende is om de Versterkte Handhavingsstrategie Mest te kunnen uitvoeren (par. 10.3.1).

(11) Zie artikel 4, tweede lid aanhef en onder c van het Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1073 (PbEU 2020 L 234/20).

(12) Zie ook de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II, vergaderjaar 2020/21, 33037, nr. 381.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting.