



## **Advies Raad van State betreffende het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet ter uitvoering van het vijfde Actieprogramma Nitraatrichtlijn en in verband met herwonnen fosfaten en storrijke mest**

### **Nader Rapport**

's-Gravenhage, 12 december 2014

Nr. WJZ / 14197442

Aan de Koning

### **Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet ter uitvoering van het vijfde Actieprogramma Nitraatrichtlijn en in verband met herwonnen fosfaten en storrijke mest**

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 juli 2014, no. 2014001421, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 september 2014, no. W15.14.0256/IV, bied ik U hierbij aan.

#### **1. Verantwoordelijkheid voor vervoersbewijzen**

De Raad van State adviseert om de medeverantwoordelijkheid van de leverancier en de afnemer voor het naar waarheid invullen van het vervoersbewijs dierlijke meststoffen nader te onderbouwen dan wel te heroverwegen. In de toelichting is uitgebreider onderbouwd waarom de medeverantwoordelijkheid van de leverancier en de afnemer naar de vervoerder noodzakelijk wordt geacht en voorts is uiteengezet waarom deze medeverantwoordelijkheid niet louter ziet op het geval waarin het vervoersbewijs tevens geldt als mestverwerkingsovereenkomst in de zin van de Meststoffenwet.

#### **2. Struviet uit industrieel afvalwater**

Over struviet, een stof die valt onder de 'herwonnen fosfaten', merkt de Raad van State op dat niet duidelijk is of struviet ook gewonnen kan worden uit industrieel proceswater. De omschrijving van struviet is aangepast, zodat duidelijk wordt dat ook struviet uit industrieel proceswater onder het begrip 'herwonnen fosfaten' valt.

#### **3. Fosfaatgebruiksnormen voor het jaar 2014**

De opmerking van de Raad van State over de fosfaatgebruiksnormen voor het jaar 2014 heeft geleid tot het verwijderen van de norm voor dat jaar uit het besluit. De toelichting is eveneens aangepast.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele redactionele aanpassingen door te voeren in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet ter uitvoering van het wetsvoorstel tot wijziging van de Meststoffenwet ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij (Kamerstukken II 2013/14, 33 979).

Ik moge U hierbij, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
S.A.M. Dijkma.*



## Advies Raad van State

No. W15.14.0256/IV  
's-Gravenhage, 4 september 2014

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 2014, no.2014001421, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet ter uitvoering van het vijfde Actieprogramma Nitraatrichtlijn en in verband met herwonnen fosfaten en strotijke mest, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet onder meer in een verlaging van de fosfaatgebruiksnormen voor meststoffen en in een regeling voor het gebruik van herwonnen fosfaten als meststof. Ook bepaalt het ontwerpbesluit dat de leverancier en de afnemer van dierlijke meststoffen en zuiveringsslib, compost en overige organische meststoffen mede verantwoordelijk worden voor de juistheid van vervoersbewijzen voor deze stoffen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt opmerkingen over de uitbreiding van de verantwoordelijkheid voor vervoersbewijzen, de status van struviet uit industrieel proceswater en de fosfaatgebruiksnormen voor het jaar 2014. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

### 1. Verantwoordelijkheid voor vervoersbewijzen

Het geldende Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet legt de leverancier, de vervoerder en de afnemer van een vracht dierlijke meststoffen de verplichting op om gezamenlijk een vervoersbewijs op te maken ter zake van het vervoer van die vracht.<sup>1</sup> Een zelfde verplichting rust op de leverancier, vervoerder en afnemer bij het vervoer van zuiveringsslib, compost en bij ministeriële regeling aangewezen overige organische meststoffen.<sup>2</sup> De vervoerder moet er in alle gevallen voor zorgen dat het vervoersbewijs overeenkomstig de toepasselijke regels volledig en naar waarheid wordt ingevuld en door de leverancier, de vervoerder zelf, en de afnemer wordt ondertekend.<sup>3</sup>

In de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt erop gewezen dat het vervoersbewijs in het stelsel van verplichte mestverwerking kan gelden als een mestverwerkingsovereenkomst in de zin van de Meststoffenwet.<sup>4</sup> Volgens de toelichting is het daarom wenselijk dat ook de leverancier – op wie de mestverwerkingsplicht rust – en de afnemer, ieder voor zijn deel, verantwoordelijk worden gehouden voor het volledig en naar waarheid invullen en ondertekenen van het vervoersbewijs. Het ontwerpbesluit voorziet daarin.<sup>5</sup>

De Afdeling merkt hierover het volgende op. De toelichting motiveert de voorgestelde medeverantwoordelijkheid uitsluitend met de stelling dat de omstandigheid dat een vervoersbewijs als een mestverwerkingsovereenkomst kan gelden, deze medeverantwoordelijkheid wenselijk maakt. De Afdeling ziet in de genoemde omstandigheid geen rechtvaardiging om te voorzien in een *publiekrechtelijk* geregelde medeverantwoordelijkheid voor de leverancier en de afnemer. Daarbij is enerzijds van belang dat de leverancier en de afnemer al onder het geldende recht gehouden zijn hun delen van het vervoersbewijs te ondertekenen. Anderzijds blijft de vervoerder ook in de voorgestelde bepalingen verantwoordelijk voor het volledig en naar waarheid invullen en ondertekenen van het vervoersbewijs in zijn geheel.

De toelichting maakt niet duidelijk welk probleem met de introductie van deze medeverantwoordelijkheid wordt opgelost en waarom zij ook van toepassing wordt op gevallen waarin een vervoersbewijs *niet* mede geldt als mestverwerkingsovereenkomst. Evenmin is toegelicht welke meerwaarde de voorgestelde medeverantwoordelijkheid heeft uit een oogpunt van handhaving. Op grond van het geldende Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet is duidelijk wie publiekrechtelijk verantwoordelijk is voor het volledig en naar waarheid invullen en de ondertekening van het vervoersbewijs, te weten de vervoerder. Het komt de Afdeling voor dat de medeverantwoordelijkheid een complicerend effect kan

<sup>1</sup> Artikel 53, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet.

<sup>2</sup> Artikel 55, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet.

<sup>3</sup> Geldend artikel 53, tweede lid, en artikel 55, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet.

<sup>4</sup> Nota van toelichting, § 4. Normadressaat opmaken VDM en VZC.

<sup>5</sup> Voorgestelde artikelen 53, tweede lid, en 55, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet.



hebben op de handhavingspraktijk. Handhavende diensten zullen voortaan moeten afwegen en motiveren welke partij zij aanspreken op de volledigheid en waarheidsgetrouwheid van het vervoersbewijs. Aannemelijk is dat afnemers en leveranciers in voorkomend geval ook een beroep zullen doen op die afwegingsruimte en om een motivering zullen vragen.

De Afdeling adviseert, indien de noodzaak van de uitbreiding van de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor het volledig en naar waarheid invullen van vervoersbewijzen niet alsnog dragend gemotiveerd kan worden, de voorgestelde artikelen 53, tweede lid, en 55, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet te schrappen.

## **2. Struviet uit industrieel afvalwater**

Het ontwerpbesluit beoogt de mogelijkheden te vergroten van het hergebruik van fosfaten die uit afval- en reststoffen worden herwonnen. Daartoe wordt onder meer een begripsbepaling voor 'herwonnen fosfaten' in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet opgenomen.<sup>6</sup> Op grond van deze bepaling valt onder andere struviet onder het begrip 'herwonnen fosfaten'. Struviet wordt in het ontwerpbesluit omschreven als hoofdzakelijk bestaand uit magnesiumammoniumfosfaat, dat is vrijgekomen bij de zuivering van huishoudelijk, stedelijk of industrieel afvalwater dan wel ander afvalwater door precipitatie met opgelost magnesium, ammonium of kalium.

Blijkens de toelichting is in het kader van de openbare voorbereidingsprocedure van het ontwerpbesluit een zienswijze ingediend, waarin is gesteld dat de begripsomschrijving van 'struviet' te beperkt is, omdat deze stof ook kan worden gewonnen uit industrieel proceswater. In de toelichting wordt beaamd dat struviet kan worden gewonnen uit proceswater. Volgens de toelichting komt de voorgestelde wijziging tegemoet aan de zienswijze.

Gelet op de begripsomschrijving van 'struviet' is het de Afdeling niet duidelijk of struviet dat uit industrieel proceswater gewonnen wordt, inderdaad een herwonnen fosfaat in de zin van het ontwerpbesluit is. Dat lijkt slechts dan het geval te zijn wanneer industrieel proceswater als industrieel afvalwater moet worden aangemerkt. Voor zover wordt beoogd uit industrieel proceswater gewonnen struviet als een herwonnen fosfaat in de zin van het ontwerpbesluit aan te merken, zou dit in het ontwerpbesluit en de toelichting verduidelijkt moeten worden.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorgestelde artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 1, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet aan te passen.

## **3. Fosfaatgebruiksnormen voor het jaar 2014**

Ter uitvoering van het vijfde Actieprogramma Nitraatrichtlijn voorziet het ontwerpbesluit in een verlaging van de geldende fosfaatgebruiksnormen voor meststoffen.<sup>7</sup> Het ontwerpbesluit geeft fosfaatgebruiksnormen voor enerzijds het jaar 2014 en de jaren vanaf 1 januari 2015 anderzijds.

De beoogde datum van inwerkingtreding van het ontwerpbesluit is 1 januari 2015. Gelet hierop is onduidelijk waarom het nodig is fosfaatgebruiksnormen voor het jaar 2014 in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet op te nemen. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,  
J.P.H. Donner.*

<sup>6</sup> Artikel I, onderdeel A (nieuw onderdeel aa in artikel 1, eerste lid, Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet).

<sup>7</sup> Zie § 3 van de toelichting, Verlaging fosfaatgebruiksnormen.



## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet ter uitvoering van het vijfde Actieprogramma Nitraatrichtlijn en in verband met herwonnen fosfaten en storrijke mest (ontwerptekst zoals aangeboden aan de afdeling advisering van de Raad van State)

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

Op de voordracht van Onze Minister van Economische Zaken, gedaan mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 14 juli 2014, nr. WJZ / 14115995;

Gelet op de artikelen 4, 11, derde en vierde lid, 15 en 33a tweede lid, onderdeel d, onder 1, van de Meststoffenwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ....., nr. ...);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Economische Zaken, gedaan mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van ....., nr. WJZ / .....

Hebben goedgevonden en verstaan:

### ARTIKEL I

Het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet wordt als volgt gewijzigd:

#### A

Artikel 1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel j wordt de zinsnede 'niet zijnde EG-meststoffen' vervangen door: niet zijnde EG-meststoffen of herwonnen fosfaten.

2. In onderdeel l wordt de zinsnede 'zuiveringsslib of compost' vervangen door: zuiveringsslib, compost of herwonnen fosfaten.

3. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel z door een puntkomma, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

#### aa. *herwonnen fosfaten*:

1°. struviet, hoofdzakelijk bestaand uit magnesiumammoniumfosfaat, dat is vrijgekomen bij de zuivering van huishoudelijk, stedelijk of industrieel afvalwater dan wel ander afvalwater door precipitatie met opgelost magnesium, ammonium of kalium;

2°. magnesiumfosfaat, dat is vrijgekomen bij pasteurisatie of bij het drogen van struviet, of

3°. dicalciumfosfaat, hoofdzakelijk bestaand uit dicalciumfosfaat, dat is vrijgekomen bij de zuivering van huishoudelijk, stedelijk of industrieel afvalwater dan wel ander afvalwater door precipitatie met opgelost calcium.

#### B

Artikel 4, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel d vervalt 'en'.

2. Onderdeel e wordt geletterd f.

3. Er wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

e. artikel 17a, indien het herwonnen fosfaten betreft, en

#### C

In artikel 5, eerste lid, wordt de zinsnede 'zuiveringsslib en compost' vervangen door: zuiveringsslib, compost en herwonnen fosfaten.



D

Het opschrift van hoofdstuk III, paragraaf 4, komt te luiden:

*Paragraaf 4. Eisen zuiveringsslib, compost en herwonnen fosfaten*

E

Na artikel 17 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

**Artikel 17a**

1. Herwonnen fosfaten overschrijden niet de in bijlage II, in tabel 1, opgenomen maximale waarden voor zware metalen, uitgedrukt in milligrammen per kilogram van het desbetreffende waardegevende bestanddeel.
2. Herwonnen fosfaten overschrijden niet de in bijlage II, in tabel 4, opgenomen maximale waarden voor organische microverontreinigingen, uitgedrukt in milligrammen per kilogram van het desbetreffende waardegevende bestanddeel.
3. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat herwonnen fosfaten uit rioolzuiveringsslib behandeld worden volgens een procedé dat tot gevolg heeft dat het grootste deel van de in het rioolzuiveringsslib aanwezige pathogene organismen afsterft, met het oog op het minimaliseren van de risico's voor de volksgezondheid en het milieu.

F

In artikel 21, eerste lid, onderdeel b, wordt de zinsnede 'zuiveringsslib en van overige afvalstoffen' vervangen door: zuiveringsslib, van herwonnen fosfaten en van overige afvalstoffen.

G

Artikel 21a komt als volgt te luiden:

**Artikel 21a**

De fosfaatgebruiksnormen voor meststoffen, bedoeld in artikel 8, onderdeel c, van de wet, zijn:

- a. 95 kilogram fosfaat in 2014 en vanaf 1 januari 2015 90 kilogram fosfaat per jaar per hectare grasland van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond voor zover het grond met een neutrale fosfaattoestand betreft;
- b. 65 kilogram fosfaat in 2014 en vanaf 1 januari 2015 60 kilogram fosfaat per jaar per hectare bouwland van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond voor zover het grond met een neutrale fosfaattoestand betreft;
- c. 85 kilogram fosfaat in 2014 en vanaf 1 januari 2015 80 kilogram fosfaat per jaar per hectare grasland van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond voor zover het grond met een hoge fosfaattoestand betreft;
- d. 55 kilogram fosfaat in 2014 en vanaf 1 januari 2015 50 kilogram fosfaat per jaar per hectare bouwland van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond voor zover het grond met een hoge fosfaattoestand betreft.

H

Het opschrift van hoofdstuk IX, paragraaf 1, komt te luiden:

*Paragraaf 1. Algemene bepalingen*

I

Artikel 53, tweede lid, komt te luiden:

2. De leverancier en de afnemer dragen er ieder voor zijn deel, en de vervoerder voor het geheel, zorg voor dat het vervoersbewijs overeenkomstig de krachtens artikel 54 gestelde regels volledig en naar waarheid wordt ingevuld en ondertekend.



---

J

Artikel 55, tweede lid, komt te luiden:

2. De leverancier en de afnemer dragen er ieder voor zijn deel, en de vervoerder voor het geheel, zorg voor dat het vervoersbewijs overeenkomstig de krachtens artikel 56 gestelde regels volledig en naar waarheid wordt ingevuld en ondertekend.

K

Na artikel 60 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

**Artikel 61**

Als huisvestingssysteem als bedoeld in artikel 33a, tweede lid, onderdeel d, onder 1°, van de wet wordt aangewezen een huisvestingssysteem waarbij minimaal tweederde van de oppervlakte van de leefruimte van de dieren is ingestrooid met stro.

**ARTIKEL II**

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2015.

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

*De Staatssecretaris van Economische Zaken,*

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,*



## NOTA VAN TOELICHTING

### I. Algemeen

#### 1. Inleiding

Dit besluit strekt tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (UBM). Deze wijziging houdt verband met de implementatie van voorgenomen beleid uit het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn, de uitwerking van een amendement over storrijke mest, de introductie van een regeling voor het gebruik van herwonnen fosfaten als meststof en het uitbreiden van de normadressaat voor het opmaken van een vervoersbewijs dierlijke meststoffen en een vervoersbewijs zuiveringsslib, compost en overige organische meststoffen. De wijzigingen zullen hieronder nader worden toegelicht.

#### 2. Herwonnen fosfaten

##### 2.1 Herwonnen fosfaten als meststof

Hergebruik van fosfaat wordt meer en meer een noodzaak. Beschikbare voorraden primair fosfaaterts zijn eindig. Dit heeft al geleid tot onrust op de wereldmarkt en geleid tot fors stijgende en fluctuerende prijzen van fosfaatgrondstoffen. Rijksoverheid en bedrijfsleven werken aan mogelijkheden om fosfaat uit afval- en reststoffen zo veel mogelijk te hergebruiken. Eén van de vormen die voor hergebruik in aanmerking komt, is struviet.

##### 2.2 Struviet

Struviet in zuivere vorm is een magnesiumammoniumfosfaat dat gevormd wordt door neerslag van opgeloste fosfaat met magnesium en ammonium, bij een molverhouding van 1:1:1. Naast struviet kunnen andere neerslagen met fosfaat en andere stoffen aanwezig zijn. De fosfaathoudende reststroom die bij de zuivering van afvalwater ontstaat, bevat afhankelijk van de kwaliteit van het afvalwater en de gehanteerde procesttechnologie een variabel aandeel struviet dat belast is met een variabel aandeel nevenbestanddelen, waaronder soms ook contaminanten en micro-organismen. De fosfaathoudende reststroom is conform de Wet milieubeheer per definitie een afvalstof. Het begrip afvalwater is in een proces van wijziging door veranderende inzichten rond herwinning van grondstoffen.

Afhankelijk van de samenstelling hebben struvieten een landbouwkundig snelle tot trage werking als fosfaatmeststof. Het toepassen en verhandelen van de afvalstof struviet als meststof is mogelijk mits de stof vermeld wordt in bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (hierna: URM). Voor een struviet gemaakt van proceswater van een aardappelverwerkende industrie heeft opname in bijlage Aa reeds plaatsgevonden. Voor overige struvieten en struviethoudende afvalstoffen ontbreekt tot dusverre een mogelijkheid voor verhandeling als meststof.

De maatschappelijke noodzaak om fosfaat te herwinnen en te recyclen wordt door diverse nationale en internationale maatschappelijke organisaties benadrukt. Het ontbreken van een wettelijk instrument om struvieten regulier te kunnen gebruiken in de landbouw, wordt door het betrokken bedrijfsleven als knellend ervaren.

##### 2.3 Onderzoek CDM

De Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (hierna: CDM) heeft onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om struviet onder voorwaarden toe te staan als meststof (WOT-rapport Opname struviet als categorie in de meststoffenwet, Ehlert, van Dijk en Oenema, 2013). Het advies is tot stand gekomen in dialoog met experts op het gebied van verwerking van stedelijk en huishoudelijk afvalwater en industrieel proceswater. De uitkomsten van deze studie zijn als volgt.

Op dit moment komt in Nederland circa 0,210 kiloton fosfor (P) per jaar in de vorm van struviet vrij. Verwacht wordt dat op termijn 2,5 kiloton P als struviet teruggewonnen kan worden. Ten opzichte van de hoeveelheid fosfor die in mest in Nederland aanwezig is, is deze hoeveelheid heel bescheiden; ten opzichte van het kunstmestgebruik is deze hoeveelheid aanzienlijk te noemen (circa 25%). Struviet zal concurreren met kunstmest-P. In het kader van de advisering door de CDM is niet onderzocht of er een markt voor struviet is als meststof of als grondstof voor de productie van meststoffen.

Struviet is één van de vormen waarin fosfaat door een precipitatieproces kan worden herwonnen. Andere vormen van precipitatie leiden tot producten als calciumfosfaten, magnesiumfosfaten, aluminiumfosfaten en ijzerfosfaten. Al deze fosfaatvormen worden samen met fosfaat van verbrandingsassen ook wel 'herwonnen fosfaten' genoemd. Terugwinning van fosfaat door een precipitatieproces is geen doel op zich maar onderdeel van een integraal proces om tot verwaarding van





inhoudstoffen te komen die aanwezig zijn in een afvalstroom.

Het mogelijk maken van verwaarding en toepassing van herwonnen fosfaten is een maatschappelijke noodzaak. Er zijn echter risico's verbonden aan herwonnen fosfaten. In de studie van de CDM zijn vijf opties geïdentificeerd voor regulering van herwonnen fosfaten in de Meststoffenwet. Op basis van een analyse van deze opties adviseert de CDM de risico's verbonden aan herwonnen fosfaten in beeld te brengen door een onderscheid te maken naar afvalstromen met mogelijke pathogenen en residuen van geneesmiddelen ten opzichte van afval- of proceswaterstromen die daarmee niet belast zijn. Onderscheid naar communale afvalwater (inclusief afvalstromen afkomstig van verwerking van dierlijke bijproducten en dierlijke mest) en naar afval- of proceswater van louter verwerking van plantaardige afval- of proceswaterstromen is wenselijk om beheersing van pathogenen via sanitatiestappen te kunnen onderscheiden.

Door de herkomst van het afvalwater kunnen pathogenen aanwezig zijn. Door anaerobe waterzuiveringsprocessen worden veel pathogenen voor mens, dier en gewas afgedood, maar niet alle. Bij struvietprecipitatie wordt een hoge pH ingesteld, die ook tot afdoding van veel micro-organismen leidt, maar niet van alle. Met name bij obligaat pathogene bacteriën en bij parasitaire nematoden wordt het proces van struvietprecipitatie voorlopig als onvoldoende afdodend beschouwd. Herwonnen fosfaten uit rioolzuiveringsslib kunnen daardoor voorlopig niet als algemeen risicovrij worden aangemerkt. Daarom wordt in artikel 17a, derde lid, voorzien in een delegatiebepaling die het mogelijk maakt bij ministeriële regeling een procedé voor te schrijven dat ervoor zorgt dat het grootste deel van de in het rioolzuiveringsslib aanwezige pathogene organismen afsterft. Op dit moment wordt onderzoek gedaan naar de noodzaak van het voorschrijven van zo'n procedé. Struvieten die bij verwerking van uitsluitend plantaardige reststromen vrijkomen, zullen dit risico op voor de mens pathogene micro-organismen niet hebben. De plantpathogene micro-organismen worden veelal afgedood, hoewel hierop uitzonderingen zijn.

Herwonnen fosfaten zullen worden gebruikt als grondstof voor fosfaatmeststof of direct als fosfaatmeststof. Er wordt aangesloten bij de gangbare milieukundige eisen die voor meststoffen gelden. Dat zijn de maximale waarden voor zware metalen, genoemd in tabel 1 van bijlage II, van het UBM en de maximale waarden voor organische microverontreinigingen, genoemd in tabel 4 van bijlage II van het UBM.

Voor struvieten uit dierlijke mest geldt dat deze, in lijn met de definitie uit de Nitraatrichtlijn, blijven gelden als dierlijke mest. Dat betekent onder meer dat de toepassing van dergelijke struvieten met een stikstofcomponent beperkt wordt door de gebruiksnorm voor stikstof uit dierlijke mest.

### 3. Verlaging fosfaatgebruiksnormen

In het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn zijn voor de jaren 2014 en 2015 indicatieve fosfaatgebruiksnormen opgenomen, die moeten bewerkstelligen dat in 2015 gemiddeld een niveau van evenwichtsbemesting zal zijn bereikt. Dit komt neer op een niveau waarbij de fosfaatgebruiksnormen gemiddeld genomen overeen komen met de opname door het gewas, inclusief een onvermijdelijk verlies van maximaal 5 kilogram fosfaat per hectare. Het risico op uitspoeling van fosfaat naar het oppervlaktewater is het grootst bij fosfaatverzadigde gronden. Alhoewel de relatie niet één-op-één is, bevatten fosfaatverzadigde gronden over het algemeen een grote voorraad aan fosfaat en hebben ze een hoge fosfaattoestand. Met het oog daarop wordt de normverlaging conform de indicatieve waarden uit het vierde actieprogramma in het vijfde actieprogramma inderdaad doorgezet. Daarmee wordt op langere termijn naar een gemiddeld neutrale fosfaattoestand van de Nederlandse landbouwgrond toegewerkt. Dit is mede van belang voor het realiseren van de doelen van Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG 2000, L327) ten aanzien van een goede ecologische toestand.

De fosfaatgebruiksnormen voor gronden met een hoge fosfaattoestand zijn in het UBM opgenomen en worden met ingang van 1 januari 2015 verlaagd. De fosfaatgebruiksnormen voor gronden met een neutrale fosfaattoestand, die tot nu toe waren opgenomen in de Meststoffenwet, worden nu in het UBM opgenomen. De fosfaatgebruiksnormen voor gronden met een lage fosfaattoestand zijn in de URM opgenomen. Voor bouwland met een lage fosfaattoestand is de fosfaatgebruiksnorm in 2014 op 80 kg/ha/jaar en vanaf 2015 op 75 kg/ha/jaar vastgesteld.

De onderhavige regeling strekt tot wijziging van de fosfaatgebruiksnormen voor gronden met een neutrale en hoge fosfaattoestand.

### 4. Normadressaat opmaken VDM en VZC

Terzake van het vervoer van een vracht dierlijke meststoffen dan wel zuiveringsslib, compost of bepaalde overige organische meststoffen moeten de leverancier, vervoerder en afnemer gezamenlijk een vervoersbewijs opmaken. Tot nu toe werd echter uitsluitend de vervoerder verantwoordelijk





gehouden voor het volledig en naar waarheid invullen en ondertekenen van dit vervoersbewijs. Nu het vervoersbewijs in het kader van het stelsel van verplichte mestverwerking kan gelden als een mestverwerkingsovereenkomst als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel ee, onder 2°, van de wet, is het wenselijk dat ook de leverancier – op wie de mestverwerkingsplicht rust – en de afnemer hiervoor verantwoordelijk worden gehouden. Daarom worden deze partijen met de voorliggende wijziging ook normadressaat, waarbij de vervoerder verantwoordelijk blijft voor het geheel.

## 5. Strojke mest

In artikel 61 wordt nadere uitwerking gegeven aan de in artikel 33a, tweede lid, onderdeel d, onder 1°, van de Meststoffenwet bedoelde uitzondering van de verwerkingsplicht voor 'strojke mest'. Dit artikel biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur diercategorieën of huisvestings-systemen aan te wijzen, waarbij het uitgangspunt is, dat hierbij overwegend meststoffen worden geproduceerd met een hoog gehalte aan organische stof in de vorm van stro. Bij de uitwerking van het amendement op dit punt (Kamerstukken II 2013/14, 33 322, nr. 46) is het doel van het stelsel van verplichte mestverwerking leidend geweest, namelijk dat iedere veehouder met een bedrijfsoverschot een deel hiervan moet (laten) verwerken.

Voor het aanwijzen van diercategorieën zou in principe aangesloten kunnen worden bij de indeling in diersoorten / diercategorieën die is opgenomen in bijlage D van de URM. In deze bijlage staan de diergebonden normen voor de verschillende diercategorieën in combinatie met verschillende mestsoorten (drijfmest, vaste mest en alle) en verschillende huisvestingsystemen (emissiearm en overig). Om invulling te geven aan de uitzondering van de verwerkingsplicht voor 'strojke mest' zou deze huidige relatief grove indeling gewijzigd moeten worden in een meer verfijnde indeling. Dit om te voorkomen dat de genoemde vrijstelling ook geldt voor een veehouder die dieren houdt uit een aangewezen categorie, maar bijvoorbeeld drijfmest produceert. Zo'n verfijning van de indeling leidt tot het vergroten van de uitvoerings- en handhavingskosten.

Het aanwijzen van huisvestingsystemen biedt de mogelijkheid om deze dusdanig te beschrijven dat veehouderijbedrijven die dieren houden in stallen die – volgens de toelichting bij het amendement – vrijwel geheel ingestrooid worden met stro hiervan gebruik kunnen maken, ongeacht de diercategorie die wordt gehouden op dit bedrijf.

In artikel 61 is aangesloten bij de optie om huisvestingsystemen aan te wijzen, omdat hiermee voldaan wordt aan de ambitie van dit amendement om alleen strojke mest uit te zonderen van de verwerkingsplicht. Er is uit het oogpunt van het voorkomen van het ondergraven van de verwerkingsplicht voor gekozen om huisvestingsystemen aan te wijzen waarin de leefruimte ingestrooid moet zijn met stro. In de leefruimte eten, lopen, leven, mesten etc. de dieren, waardoor de mest zich vermengt met stro. Er is overwogen om per diercategorie aan te geven hoeveel stro er gebruikt dient te worden. Omwille van eenvoud is gekozen voor het aanwijzen van een huisvestingssysteem waarbij tweederde van de oppervlakte van de leefruimte ingestrooid is met stro.

## 6. Effecten bedrijfsleven en overheid

### 6.1 Regeldruk

In deze paragraaf wordt een inschatting gemaakt van de toekomstige regeldruk voortvloeiend uit deze wijziging van het UBM. De regeldruk bestaat uit administratieve lasten<sup>1</sup> en nalevingslasten<sup>2</sup>. Tevens zullen kort de zogenaamde overige bedrijfseffecten worden beschreven. De administratieve lasten en de inhoudelijke nalevingskosten blijven als gevolg van dit besluit ongewijzigd.

#### 6.1.1 Herwonnen fosfaten

Aan het mogelijk maken van het gebruik van struviet als meststof zijn op basis van dit besluit geen administratieve lasten of nalevingskosten verbonden. Afhankelijk van de uitkomsten van lopend onderzoek zullen bij lagere regelgeving mogelijk eisen worden gesteld aan de behandeling van struvieten afkomstig uit rioolwaterzuiveringsslib. De toelating van herwonnen fosfaten als meststof heeft wel een (positief) bedrijfseffect: de afzet van een potentieel waardevol product wordt mogelijk.

<sup>1</sup> Administratieve lasten zijn de kosten die bedrijven moeten maken om te kunnen voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid.

<sup>2</sup> Nalevingskosten zijn de kosten die bedrijven moeten maken om te voldoen aan inhoudelijke eisen uit wet- en regelgeving.



### *6.1.2 Verlaging fosfaatgebruiksnormen*

Het verlagen van de gebruiksnormen leidt niet tot een wijziging van administratieve lasten of nalevingslasten. Wel zal bij gelijkblijvende productie meer mest moeten worden afgevoerd, hetgeen tot extra kosten leidt. Er is dus wel sprake van een (negatief) bedrijfseffect.

### *6.1.3 Normadressaat opmaken VDM en VZC*

Als gevolg van dit besluit worden leverancier en afnemer ook normadressaat als het gaat om het volledig en naar waarheid invullen en ondertekenen van een vervoersbewijs. De regeldruk wijzigt niet, omdat de leverancier en afnemer ook nu al tekenen voor het gezamenlijk vervoersbewijs. Met dit besluit worden zij ook expliciet verantwoordelijk gemaakt.

### *6.1.4 Storrijke mest*

De uitwerking van de uitzondering van de verwerkingsplicht voor storrijke mest leidt niet tot een wijziging van administratieve lasten of nalevingslasten. Er is wel een (positief) bedrijfseffect: de regionale afzet van dit type mest wordt mogelijk.

## *6.2 Uitvoering en handhaving*

### *6.2.1 Herwonnen fosfaten*

Er wordt geen wijziging in uitvoerings- en handhavingslasten voorzien als gevolg van het toelaten van herwonnen fosfaten als meststof.

### *6.2.2 Verlaging fosfaatgebruiksnormen*

De uitvoerings- en handhavingslasten met betrekking tot gebruiksnormen zijn in het kader van de invoering van het stelsel van gebruiksnormen in 2005 ingeschat. Deze wijziging van het UBM leidt niet tot een andere inschatting.

### *6.2.3 Normadressaat opmaken VDM en VZC*

Deze wijziging versterkt de mogelijkheid om adequaat te handhaven op naleving van de regels rond het transport van dierlijke mest, compost en zuiverings-slib. Er wordt geen wijziging in uitvoerings- en handhavingslasten voorzien.

### *6.2.4 Storrijke mest*

De uitvoerings- en handhavingslasten zijn in het kader van de invoering van het stelsel van verplichte mestverwerking ingeschat. Deze wijziging van het UBM leidt niet tot een andere inschatting. Dit betekent dat de kosten in het kalenderjaar 2014 maximaal 2 miljoen euro bedragen en vanaf 2015 maximaal 3 miljoen euro. Hierbij wordt kalenderjaar 2014 als aanloopjaar beschouwd.

## *6.3 Milieueffecten*

Voor een beschrijving van de milieueffecten van de toelating van herwonnen fosfaten en de verlaging van de fosfaatgebruiksnormen wordt verwezen naar paragraaf 2 en 3 hierboven. Voor de wijziging van de normadressaat met betrekking tot het opmaken van een VDM of VZC en de invulling van de uitzondering van de verwerkingsplicht voor storrijke mest geldt dat onderhavig besluit geen zelfstandige milieueffecten heeft. Het stelsel van verplichte mestverwerking strekt ten algemene tot de naleving van het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvorschriften en daarmee van de positieve milieueffecten van dat stelsel.

## **7. Uniforme openbare voorbereidingsprocedure**

Op grond van artikel 43, eerste lid, onderdeel a, van de Meststoffenwet is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op het vaststellen van, onder meer, regels met betrekking tot verhandeling van meststoffen en fosfaatgebruiksnormen. Het ontwerp van dit besluit heeft daarom vanaf vrijdag 18 april 2014 gedurende zes weken ter inzage gelegen. Hiervan is mededeling gedaan in de Staatscourant. Zienswijzen konden in dezelfde periode worden ingediend via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl). Er zijn 27 zienswijzen ingediend.

Er zijn verschillende zienswijzen ingediend met betrekking tot herwonnen fosfaten. Een partij juicht in haar zienswijze deze wijziging toe. Daarnaast wordt er gepleit voor Europees beleid voor herwonnen



fosfaten. De Europese Commissie heeft toegezegd om herwonnen fosfaten binnen de herziening van de Europese meststoffenverordening een plek te geven.

Verder is er een partij, die pleit voor behoud van de huidige systematiek om struviet via bijlage Aa van de URM beschikbaar te maken als meststof, omdat er in een generieke toelating niet wordt gekeken naar de beschikbaarheid van fosfaat, wat zou leiden tot een onzekere landbouwkundige werking. En wordt er gevraagd om een level playing field tussen de minerale meststoffen en de herwonnen fosfaten, op het terrein van REACH (Verordening (EG) nr. 1907/2006), maar ook in het gebruik van meststoffen in het algemeen.

De huidige systematiek van toelating van afvalstoffen als meststof op bijlage Aa van de URM wordt door het bedrijfsleven als zeer tijdrovend en omslachtig ervaren. Dat is juist de reden dat er gestreefd wordt naar een generieke erkenning. Het Rijk komt hiermee tegemoet aan de afspraken die gemaakt zijn in het kader van het Ketenakkoord Fosfaat. Verder worden op dit moment meststoffen ook niet getoetst op de beschikbaarheid van fosfaat voor de plant. Hiermee wijkt het voorstel niet af van de vigerende regelgeving. Als de herwonnen fosfaten als meststof op de markt gebracht worden dan geldt ook de REACH-regelgeving, net als bij alle andere chemische stoffen. Bij het gebruik kan echter verschil gemaakt worden tussen kunstmeststoffen en stoffen die secundair zijn, zoals nu vereist is in het Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 16 mei 2014 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 2014, L148).

Verder wordt door verschillende partijen gevraagd hoe om te gaan met verontreinigingen in struviet gewonnen uit rioolzuiveringsslib. Er wordt door de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) nog onderzoek uitgevoerd over de verontreinigingen in struviet uit deze grondstofstroom. Op basis hiervan zal bezien worden of een extra borging, uitgewerkt in de URM, noodzakelijk is. Tenslotte is er een partij die vindt dat de definitie voor struviet te beperkt is, omdat het ook gewonnen kan worden uit industrieel proceswater en niet alleen industrieel afvalwater. Struviet kan inderdaad gewonnen worden uit proceswater. Het product struviet dat geproduceerd wordt heeft nu de status van reststof. Via deze wijziging is het mogelijk om het als herwonnen fosfaat af te zetten. Dit is precies de wijziging die door deze partij gewenst wordt.

Met betrekking tot de vaststelling van verlaagde fosfaatgebruiksnormen voor gronden met een neutrale of hoge fosfaattoestand (artikel I, onderdeel G, is één zienswijze ingediend. Deze zienswijze behelst het volgende:

- De vraag of het hier werkelijk om landbouwgronden met een hoge fosfaattoestand gaat, of dat een lage fosfaattoestand is bedoeld.
- De stelling dat een verlaging van fosfaatgebruiksnormen ongewenst is.

Met betrekking tot genoemde vraag geldt dat hier wel degelijk op gronden met een hoge fosfaattoestand gedoeld wordt. Artikel 11, vierde lid, van de Meststoffenwet geeft immers aan dat 'de fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen voor grond met hoge fosfaattoestand (...) bij algemene maatregel van bestuur (wordt) vastgesteld'.

Met betrekking tot de wenselijkheid van deze normverlaging wordt gewezen op het feit dat deze in het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn is aangekondigd. De fosfaatgebruiksnormen worden verlaagd tot, gemiddeld, evenwichtsniveau in 2015 om onnodige uitspoeling van fosfaten naar het milieu te beperken en verspilling van deze waardevolle grondstof tegen te gaan.

Met betrekking tot de invulling van de regeling voor strotorijke mest zijn 24 zienswijzen ontvangen. De zienswijzen hebben betrekking op de volgende punten:

- De stal bestaat uit verschillende ruimten, namelijk de leefruimte van de dieren, voergangen, loopgangen en dergelijke. Alleen de leefruimte van de dieren wordt ingestrooid met stro.
- De staltypen hebben een vlakke vloer, een hellende vloer of een combinatie van beide. Het is op een hellende vloer lastig om een strobed met een uniforme dikte te realiseren.

In verschillende zienswijzen werd daarnaast gevraagd om de tekst dusdanig te formuleren dat rekening gehouden wordt met de verschillende staltypen, die geheel of gedeeltelijk zijn ingestrooid en waar strotorijke mest wordt geproduceerd. Enkele voorbeelden hiervan zijn: de potstal en de hellingstal. De stallen, die gedeeltelijk zijn ingestrooid, bestaan meestal uit twee compartimenten, namelijk een gedeelte met een strobed en een gedeelte zonder strobed. Dit uit oogpunt van dierenwelzijn en diergezondheid. Dit verzoek is gehonoreerd. De omschrijving van het stalsysteem bevat nu een minimum voor de oppervlakte die ingestrooid moet worden met stro.

In verschillende zienswijzen werd tenslotte gevraagd om de datum van inwerkingtreding te wijzigen en de uitzondering van strotorijke mest met terugwerkende kracht per 1 januari 2014 in werking te laten treden. Dit verzoek is niet gehonoreerd. Deze wijziging van de UBM leidt tot een wijziging van de URM, die pas gepubliceerd kan worden op het moment dat de wijziging van de UBM wordt gepubliceerd. In de URM dient een opmerkingscode opgenomen te worden om het gebruik van deze



uitzondering te kunnen controleren en handhaven. Deze opmerkingscode dient op het vervoersbewijs dierlijke meststoffen ingevuld te worden. Dit kan niet met terugwerkende kracht.

## **8. Inwerkingtreding**

De beoogde datum van inwerkingtreding van deze wijzigingen van het UBM is 1 januari 2015. Deze datum sluit aan bij de vaste verandermomenten voor regelgeving, zoals opgenomen in aanwijzing 174 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

## **II. Artikelsgewijs**

### **Artikel I**

#### *Onderdelen A tot en met F*

Voor een toelichting op deze onderdelen zij verwezen naar paragraaf 2 van deze nota van toelichting.

#### *Onderdeel G*

De wijziging van artikel 21a implementeert de verlaging van de fosfaatgebruiksnormen voor grasland en bouwland met neutrale en hoge fosfaattoestand. Voor een toelichting op dit onderdeel zij verwezen naar paragraaf 3 van deze nota van toelichting.

#### *Onderdeel H*

De wijziging van het opschrift van hoofdstuk IX, paragraaf 1, (onderdeel G) houdt verband met het feit dat abusievelijk nog niet werd gesproken over 'overige organische meststoffen' waar artikel 50, tweede lid, dat in die paragraaf is opgenomen, mede betrekking op heeft. Om de volledige lading van deze paragraaf te dekken, zou dit dus ook aan het opschrift toegevoegd moeten worden. Dit zou echter een onleesbaar opschrift opleveren. Daarom is ervoor gekozen het opschrift te wijzigen in 'algemene bepalingen'. Dit drukt beter uit waar het in deze paragraaf om gaat: algemene regels die betrekking hebben op het vervoer van alle soorten meststoffen.

#### *Onderdelen I en J*

Deze wijzigingen van artikel 53, tweede lid en 55, tweede lid zorgen ervoor dat voortaan niet alleen de vervoerder, maar ook de leverancier en de afnemer verantwoordelijk zijn voor het volledig en naar waarheid invullen van het vervoersbewijs, ieder voor zijn eigen deel en de vervoerder voor het geheel.

#### *Onderdeel K*

Het nieuw ingevoegde artikel 61 heeft tot gevolg dat er een extra uitzondering wordt gecreëerd op de mestverwerkingsplicht. Landbouwers die meststoffen produceren met dieren waarvan ten minste negentig procent is gehuisvest in het in artikel 61 bedoelde stalsysteem worden vrijgesteld van de mestverwerkingsplicht.

### **Artikel II**

Voor een toelichting op dit artikel zij verwezen naar paragraaf 7 van deze nota van toelichting.

*De Minister van Economische Zaken,*