



Advies Raad van State betreffende besluit van ... tot wijziging van het Besluit gebruik meststoffen ter uitvoering van het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn (ontwerptekst zoals aangeboden aan de afdeling advisering van de Raad van State)

Nader Rapport

's-Gravenhage, 27 november 2014

Nr. WJZ / 14193924

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit gebruik meststoffen ter uitvoering van het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 september 2014, nr. 2014001662, 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 16 oktober 2014, nr. W15.14.0325/IV, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State adviseert de toelichting bij het gebruik van de slangaanvoermethode aan te vullen. Naar aanleiding hiervan is paragraaf 2.4 gewijzigd.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om aan artikel 5, eerste lid, toe te voegen dat het verbod om meststoffen te gebruiken, anders dan op een wijze die emissiearm, ook geldt voor niet-beteelde grond.

Ik moge U hierbij 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. Dijkema.*



Advies Raad van State

No. W15.14.0325/IV

's-Gravenhage, 16 oktober 2014

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 12 september 2014, no. 2014001662, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris 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 tot wijziging van het Besluit gebruik meststoffen ter uitvoering van het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt ertoe de voorschriften in het Besluit gebruik meststoffen (Bgm) in overeenstemming te brengen met het vijfde actieprogramma ter uitvoering van de Nitraatrichtlijn.¹ Daarnaast voorziet het ontwerpbesluit in maatregelen om de emissie van ammoniak bij de aanwending van dierlijke mest verder terug te dringen. Met deze maatregelen geeft het ontwerpbesluit uitvoering aan afspraken die zijn gemaakt in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt daarbij de volgende kanttekening.

De bijlage bij het ontwerpbesluit die de bestaande bijlage bij het Bgm vervangt, beschrijft welke gebruiksmethoden van dierlijke meststoffen of zuiveringsslib worden aangemerkt als emissiearm aanwenden in de zin van het Bgm. Onderdeel 2a van de bijlage beschrijft de methode die vanaf de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit tot 1 januari 2017 geldt als emissiearm aanwenden. Onderdeel 2b van de bijlage beschrijft de methode die vanaf 1 januari 2017 geldt als emissiearm aanwenden. Deze methode betreft een aanscherping ten opzichte van die in de periode tot 1 januari 2017.

Volgens de toelichting mag de aanscherping voor de aanwending van drijfmest en vloeibaar zuiveringsslib op grasland vanaf 2017 niet rekenen op een algemeen draagvlak bij ondernemers gezien het mogelijke schade-effect.² Gebruik van de slangenaanvoermethode kan in veel gevallen als een geaccepteerd alternatief dienen, aldus de toelichting. Voor percelen en situaties waarin die methode minder goed kan worden toegepast, zal de mate van naleving mede worden bepaald door de beschikbaarheid van andere alternatieven waarnaar thans onderzoek wordt gedaan. Het is daarom nu niet goed aan te geven in hoeverre de maatregelen om extra inzet vragen van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en de politie.

Gegeven het ontbreken van een algemeen draagvlak bij de betrokken ondernemers voor de voorgestelde aanscherping, rijst de vraag wat de gevolgen zullen zijn voor het toezicht en de handhaving in het geval het lopende onderzoek niet resulteert in aanvaardbare alternatieven voor de slangenaanvoermethode en het vermelde in onderdeel 2b van de bijlage bij het ontwerpbesluit dient te worden nageleefd.³

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

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

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

¹ Richtlijn nr. 91/677/EEG van de Raad van Europese Gemeenschappen van 12 december 1991, inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG L 375).

² Nota van toelichting, § 3.2, Uitvoering en handhaving, onder 'Programmatische aanpak stikstof'.

³ Zie de nota van toelichting, § 2.4, Programmatische aanpak stikstof (PAS).



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van, tot wijziging van het Besluit gebruik meststoffen ter uitvoering van het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn (ontwerptekst zoals aangeboden aan de afdeling advisering van de Raad van State)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken van, gedaan mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu;

Gelet op de artikelen 6, 7, 10, 11 en 15 van Wet bodembescherming en de artikelen 6.6 en 6.7 van de Waterwet;

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

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Economische Zaken van, nr. WJZ /;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit gebruik meststoffen wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel f, onder 2°, wordt 'de Kaderwet LNV-subsidies, of' vervangen door: de Kaderwet EZ-subsidies;.

2. Het eerste lid, onderdeel o, komt te luiden:

o. *veenkoloniaal gebied*: gronden in de provincie Drenthe, de provincie Groningen ten zuiden van het Eemskanaal, de provincie Overijssel ten noorden van de lijn Zwolle-Ommen-Nijverdal-Almelo-Albergen-Tubbergen en de provincie Friesland ten oosten van de lijn Elsloo-Oostwolde-Haulerwijk;.

3. In het derde lid wordt de zinsnede 'grond die voor ten minste 50 procent uit gras bestaat' vervangen door: grond die voor tenminste 50 procent is beteeld met gras.

B

Artikel 1b, vijfde lid, vervalt.

C

In artikel 2, vierde lid, onderdeel b, wordt de zinsnede '85 kilogram fosfaat' vervangen door: 80 kilogram fosfaat.

D

Artikel 4, vierde lid, komt te luiden:

4. Het in het derde lid gestelde verbod is niet van toepassing op:
 - a. grasland, in de periode van 1 augustus tot en met 31 augustus;
 - b. bouwland, in de periode van 1 februari tot en met 15 februari;
 - c. bouwland, in de periode van 1 augustus tot en met 31 augustus, indien:
 - 1°. uiterlijk op 31 augustus op de desbetreffende grond een bij ministeriële regeling aangewezen gewas wordt ingezaaid of geplant dat niet eerder dan acht weken na de datum van inzaaien of planten wordt vernietigd, of
 - 2°. in de desbetreffende grond in het daarop aansluitende najaar bloembollen worden geplant.

E

In de artikelen 4, zesde lid, 7, eerste lid en 8, tweede lid, wordt de zinsnede 'de Technische commissie



bodembescherming' telkens vervangen door: de Technische commissie bodem.

F

In artikel 4b worden onder vernummering van het achtste lid tot het tiende lid twee leden ingevoegd, luidende:

8. Het in het eerste lid gestelde verbod is niet van toepassing op grasland indien de graszode wordt vernietigd ten behoeve van de aanleg en onderhoud van een net als bedoeld in artikel 20, tweede lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek.
9. Het in het eerste lid gestelde verbod is niet van toepassing op grasland op zandgrond indien de graszode wordt vernietigd om schade aan het grasland te herstellen en wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. de beschadiging van het grasland is veroorzaakt door droogte of door vraat van emelten of engerlingen;
 - b. de verwachte grasopbrengst zonder herinzaai is naar verwachting tenminste 25% lager dan in een jaar zonder vraat of droogte;
 - c. de totale oppervlakte beschadigd grasland bedraagt tenminste 5% van de oppervlakte grasland die bij het bedrijf in gebruik is;
 - d. een geregistreerd schade-expert bevestigt in een op het bedrijf te bewaren rapport dat is voldaan aan de onder a tot en met c genoemde voorwaarden;
 - e. het voornemen om de graszode te vernietigen wordt minimaal zeven werk dagen voorafgaand aan de daadwerkelijke vernietiging, maar na gereedkomen van het onder d bedoelde rapport, gemeld bij Onze Minister van Economische Zaken;
 - f. op de betreffende percelen grasland vindt herinzaai van gras plaats binnen zeven werkdagen na de vernietiging.

G

Artikel 5, tweede lid, komt te luiden:

2. Het in het eerste lid gestelde verbod is in de periode van 1 maart tot en met 31 mei niet van toepassing op het gebruik van drijfmest afkomstig van runderen ter voorkoming van schade aan gewassen door winderosie op bouwland gelegen op zandgrond in veenkoloniaal gebied of op Texel en indien op het perceel een gewas is ingezaaid, geplant of gepoot.

H

Bijlage I bij het Besluit gebruik meststoffen wordt vervangen door de bij dit besluit behorende bijlage.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op 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,



Bijlage I, behorende bij het Besluit gebruik meststoffen

1. Algemeen

Van emissiearm aanwenden van dierlijke meststoffen of zuiveringsslib is uitsluitend sprake bij toepassing van de in de punten 2a tot en met 4 beschreven methoden.

2a. Emissiearm aanwenden van drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib op grasland tot 1 januari 2017

Bij aanwenden van drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib op grasland gelegen op zand- of lössgrond, wordt de mest of het slib onmiddellijk in de grond gebracht.

Bij aanwenden van drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib op grasland, gelegen op klei- of veengrond wordt de mest of het slib onmiddellijk op of in de grond gebracht.

Bij aanwenden in de grond wordt gebruik gemaakt van apparatuur waarmee de mest of het slib uitsluitend in de grond wordt gebracht in sleufjes. De sleufjes zijn maximaal 5 centimeter breed.

Bij aanwenden op de grond wordt gebruik gemaakt van apparatuur waarmee de mest of het slib uitsluitend in strookjes tussen het gras wordt gebracht, waarbij het gras tevoren wordt opgelicht of zijdelings wordt weggedrukt. De strookjes zijn maximaal 5 centimeter breed en de afstand van het midden van een strookje tot het midden van het naastliggende strookje is minimaal 15 centimeter.

2b. Emissiearm aanwenden van drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib op grasland vanaf 1 januari 2017

Bij aanwenden van drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib op grasland gelegen op zand- of lössgrond, wordt de mest of het slib onmiddellijk in de grond gebracht.

Bij aanwenden van drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib op grasland, gelegen op klei- of veengrond wordt de mest of het slib onmiddellijk op of in de grond gebracht.

Bij aanwenden in de grond wordt gebruik gemaakt van apparatuur waarmee de mest of het slib uitsluitend via een volledig tot de grond gesloten systeem uitsluitend in de grond wordt gebracht in sleufjes. De sleufjes zijn maximaal 5 centimeter breed.

Bij aanwenden op de grond wordt uitsluitend gebruik gemaakt van een slangenaanvoersysteem, waarbij de mest of het slib uitsluitend via een volledig tot de grond gesloten systeem in strookjes tussen het gras wordt gebracht, waarbij het gras tevoren wordt opgelicht of zijdelings wordt weggedrukt. De strookjes zijn maximaal 5 centimeter breed en de afstand van het midden van een strookje tot het midden van het naastliggende strookje is minimaal 15 centimeter.

Een slangenaanvoersysteem is een systeem waarbij verdunde mest vanaf een centraal punt via een slang verpompt wordt naar de bemester.

3. Emissiearm aanwenden van drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib op bouwland

Op bouwland wordt drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib met één machine, via een volledig tot op de grond gesloten systeem, in één werkgang op of in de grond gebracht.

Bij aanwenden in de grond

- a. wordt de mest of het slib uitsluitend in sleufjes in de grond gebracht, waarbij de sleufjes niet breder zijn dan 5 centimeter en op niet-beteeld bouwland minimaal 5 centimeter diep zijn, of
- b. wordt de mest of het slib na in de grond te zijn gebracht zodanig door de grond gemengd, dat de mest of het slib als zodanig niet meer zichtbaar is.

Bij aanwenden op de grond wordt de mest of het slib met één machine, in één werkgang op de grond gebracht en ondergewerkt, op zodanige wijze dat de mest of het slib direct na op de grond te zijn gebracht zodanig met grond wordt afgedekt of intensief door de grond wordt gemengd, dat de mest of het slib als zodanig niet meer zichtbaar is.

4. Emissiearm aanwenden van vaste mest of steekvast zuiveringsslib op bouwland

Vaste mest of steekvast zuiveringsslib wordt op bouwland in maximaal twee direct opeenvolgende werkgangen op de grond gebracht en ondergewerkt, op zodanige wijze dat de mest of het slib direct



na op de grond te zijn gebracht zodanig met grond wordt afgedekt of intensief door de grond wordt vermengd, dat de mest of het slib als zodanig niet meer zichtbaar is



NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Doel en aanleiding

In het Besluit gebruik meststoffen (hierna Bgm) zijn voorschriften gegeven voor het gebruik van meststoffen, de zogenaamde gebruiksvoorschriften. Samen met het stelsel van gebruiksnormen (opgenomen in de Meststoffenwet en de daarop gebaseerde regelgeving) strekken de gebruiksvoorschriften tot implementatie van Richtlijn van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (91/676/EEG; hierna 'Nitraatrichtlijn').

De Nitraatrichtlijn heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen. De Nitraatrichtlijn verplicht lidstaten codes voor goede landbouwpraktijken en vierjaarlijkse actieprogramma's vast te stellen, met het oog op de realisatie van de doelen van de Nitraatrichtlijn.

Voor de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2017 is het vijfde actieprogramma opgesteld. De maatregelen die daarin zijn aangekondigd worden ten uitvoer worden gelegd in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet, de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet, de Uitvoeringsregeling gebruik meststoffen en in het Bgm. Deze wijziging van het Bgm strekt tot de implementatie van de volgende maatregelen uit het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn:

- vrijstelling vernietiging graszode in verband met infrastructurele werken;
- vrijstelling herstel beperkte schade aan grasland;
- aanwending runderdrijfmest ter bestrijding van winderosie;
- toegestane hoeveelheid fosfaat op overige grond.

In de navolgende paragrafen worden deze maatregelen afzonderlijk toegelicht.

Daarnaast worden wijzigingen aangebracht die verband houden met de invoering van de programma-tische aanpak stikstof (PAS).

2. Voorstel van wijzigingen

2.1 Vrijstelling vernietiging graszode in verband met infrastructurele werken

Om het mineralenverlies als gevolg van het vernietigen van de graszode tegen te gaan, zijn er in het Bgm voorwaarden en beperkingen verbonden aan het vernietigen van de graszode. Een van de beperkingen betreft de periode waarin het is toegestaan om de graszode te vernietigen; buiten die periode is dit verboden. Voor de planning en uitvoering van infrastructurele werken, zoals de aanleg van pijpleidingen, kan het verbod om de graszode te vernietigen buiten de daarvoor aangewezen periode, een aanzienlijk financieel nadeel hebben. Om aan dat bezwaar tegemoet te komen voorziet het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn voor de uitvoering van infrastructurele werken van groot openbaar belang in een vrijstelling van het verbod. Deze maatregel is in dit besluit uitgewerkt in de vorm van een vrijstelling voor infrastructurele werken die netten zijn. Netten kunnen zijn gelegen of worden aangelegd in landbouwgronden waarop gras wordt geteeld. Indien de beheerder van een net werkzaamheden wil verrichten aan het net, of een nieuw net aan wil leggen, is het nodig om in de landbouwgrond te graven en het gras derhalve te vernietigen. Bij andere infrastructurele werken als wegen wordt bij de aanleg daarvan eventueel aanwezig gras definitief vernietigd.

Het milieueffect van deze vrijstelling is beperkt, mede omdat de afgegraven graszode op een hoop bewaard wordt, waardoor de uitspoeling van nutriënten gering is.

2.2 Vrijstelling herstel beperkte schade aan gras

Bij de mineralisatie van de graszode komt veel stikstof vrij. Om te voorkomen dat die uitspoelt, zijn in het Bgm beperkingen gesteld aan de periode waarin de graszode mag worden vernietigd. Bezwaar van die regels is dat ze ondernemers de mogelijkheid ontnemen in een landbouwkundig gunstige periode schade aan grasland te herstellen die is veroorzaakt door vraat van emelten en engerlingen, of door droogte. In menig jaar doet zich dat probleem plaatselijk voor, met name op gras geteeld op zandgrond. Op macroniveau is de veroorzaakte schade meestal niet groot, voor individuele ondernemers kan die echter aanzienlijk zijn. Om benadeelde ondernemers de mogelijkheid te bieden schade tijdig te herstellen, wordt voorzien in een vrijstelling. Aan de vrijstelling zijn zodanige voorwaarden verbonden dat alleen in geval van belangrijke schade van de regeling gebruik kan worden gemaakt. Om controle mogelijk te maken is voorzien in een meldplicht bij de Minister van Economische Zaken. De melding kan feitelijk worden gedaan bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). Gebleken is dat zich in menig jaar één van genoemde calamiteiten voordoet. Met de thans getroffen vrijstelling is voorzien in een permanente oplossing.

Omdat de te vervangen graszode al voor een deel is vernietigd en zal mineraliseren, leidt het gebruik

van de vrijstelling slechts tot extra uitspoeling voor zover niet afgestorven delen van een perceel worden vernietigd. Dit nadeel wordt deels gecompenseerd door de opname van mineralen uit de afgestorven graszode. De vrijstelling heeft daardoor en door het beperkte areaal dat voor vrijstelling in aanmerking komt, een beperkt milieukundig nadeel.

2.3. Aanwending runderdrijfmest ter bestrijding van winderosie

Dierlijke meststoffen moeten op grond van artikel 5, eerste lid, van het Bgm emissiearm worden aangewend. Tot 2010 gold een uitzondering voor het veenkoloniaal bouwplan en voor Texel, omdat de bodemgesteldheid in die gebieden landbouwpercelen bijzonder gevoelig maakt voor verstuiwing van ingezaaide percelen en beschadiging van jonge planten. Het gevaar voor stuifschade doet zich met name voor in het vroege voorjaar bij droogte in combinatie met harde wind. Afdekken met een laagje runderdrijfmest is een effectieve maatregel om verstuiwing te beperken.

Ter uitvoering van het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn is de vrijstelling voor het bouwkoloniaal bouwplan per 1 januari 2010 beëindigd. In dat programma is voorts aangekondigd dat per 2014 ook de vrijstelling voor Texel wordt beëindigd. Dit besluit was genomen op grond van de overweging dat effectieve alternatieven beschikbaar zijn. Onderzoek dat in de afgelopen periode is uitgevoerd naar de werkzaamheid van beschikbare alternatieve antistuifmiddelen, heeft dat bevestigd. De feitelijke toepassing daarvan in het veenkoloniaal gebied bleek echter op financiële en praktische bezwaren te stuiten. Om die reden is in de periode tussen 2010 en 2014 enkele keren bij verwachte stuifgevoelige weersomstandigheden alsnog vrijstelling verleend voor bovengrondse toepassing van runderdrijfmest. De huidige wijziging voorziet in een permanente vrijstelling.

Anders dan bij de regeling zoals die gold tot 2010 is de huidige vrijstelling buiten Texel niet gebonden aan het veenkoloniaal bouwplan. Zowel om redenen van handhaafbaarheid als om tegemoet te komen aan de wens ook andere gewassen tegen stuifschade te kunnen beschermen, is thans gekozen voor een geografische begrenzing van het veenkoloniaal gebied zonder dat beperkingen gelden voor het bouwplan. De voorziening is er op gericht ondernemers in staat te stellen gewassen tegen beschadiging te beschermen en erosie van landbouwgronden te beperken. Het gebruik er van is daarom beperkt tot landbouwpercelen die zijn ingezaaid of ingeplant. De voorziening is voorts beperkt tot de maanden waarin het gevaar van schade door winderosie het meest aanwezig is.

Met de voorziening zoals die thans wordt geboden, wordt voorbijgegaan aan de afwijzende reactie die de Technische commissie bodem (TCB) heeft gegeven op verleende tijdelijke vrijstellingen in voorgaande jaren en laatstelijk op de Tijdelijke vrijstellingsregeling stuifbestrijding 2014 (Stcrt. 2014, nr. 9685).

In het advies dat de TCB heeft gegeven naar aanleiding van de vrijstelling in 2014 (AO93 (2014)), wijst zij op het onverminderde belang van maatregelen die de emissie van ammoniak bij het aanwenden van dierlijke mest beperken en op het nadelige effect van ammoniak op natuur. De TCB acht de vrijstelling voorts strijdig met de Programmatische Aanpak Stikstof in welks kader onder meer is voorzien in aanscherping van de voorschriften voor aanwending van mest.

De TCB wijst tot slot op de gebrekkige motivering van de vrijstelling, met name die voor het veenkoloniaal gebied, waarvoor de TCB bevredigende alternatieven beschikbaar acht.

2.4 Programmatische aanpak stikstof (PAS)

In het kader van richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PbEG 2001, L 309) (verder: NEC-richtlijn) zijn afspraken gemaakt over de maximale uitstoot van ammoniak in de onderscheiden lidstaten. Om te voorkomen dat streefwaarden worden overschreden en de ontwikkelingsruimte van bedrijven daardoor dient te worden beperkt, zijn in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) tussen overheid en bedrijfsleven afspraken gemaakt over emissiebeperkende maatregelen. Tot die maatregelen behoort het verder terugdringen van de emissie van ammoniak bij aanwenden van dierlijke mest. De wijziging van de bijlage is daarop gericht.

In het rapport Verkenning van aanvullende maatregelen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (2010) noemt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) emissiearmere aanwenden van mest een van de meest kosteneffectieve maatregelen om de ammoniakemissie verder terug te brengen. Het PBL wijst hierbij onder meer op mogelijkheden tot verbetering bij de aanwending op bouwland. Tot nu toe was aanwending van drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib op bouwland toegestaan met een methode waarbij de mest breedwerpig op de bodem wordt verspreid en in dezelfde werkgang wordt ondergewerkt. Omdat die methode tot onnodige vervluchtiging van ammoniak leidt zal die niet langer worden toegestaan. Dit betekent dat drijfmest op bouwland voortaan in alle gevallen met één machine, via een volledig tot op de grond gesloten systeem, in één werkgang op of in de grond moet worden gebracht.

Voor de aanwending van drijfmest en vloeibaar zuiveringsslib op grasland zijn twee wijzigingen voorzien vanaf 1 januari 2017.

Vanaf die datum zal het voor de aanwending op grasland gelegen op klei- en veengrond in beginsel niet langer zijn toegestaan drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib op de bodem te brengen; voor de toepassing op zand- en lössgrond is dat reeds vanaf 2010 verboden. Deze aanscherping strekt mede ter uitvoering van de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 11 oktober 2012 over het mestbeleid aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2012/13, 33 037, nr. 32).

Om tegemoet te komen aan de zorg van ondernemers dat insnijding van de graszode op klei en veen tot schade aan de grasmat kan leiden, is reeds in genoemde brief toegezegd dat aanwending op de bodem nog wel zal zijn toegestaan met de slangenaanvoermethode: een methode waarbij de mest vanuit een centraal depot met een gesleepte slang wordt verpompt naar een sleepvoetbemester. De verdunning van de mest die daarbij nodig is, resulteert eveneens in een aanvaardbare reductie van de ammoniakemissie.

In het kader van de Overeenkomst generieke maatregelen in verband met het programma aanpak stikstof van 18 maart 2014, hebben LTO Nederland, Cumela Nederland en de NMV toegezegd te zullen bevorderen dat alternatieve technieken voor de sleepvoetmethode worden ontwikkeld die eenzelfde of een hogere emissiereductie geven als het injecteren van mest in de bodem. Van regeringszijde is toegezegd die maatregelen te zullen toestaan mocht die ontwikkeling succesvol zijn en mochten ontwikkelde alternatieven geen andere milieunadelen geven en handhaafbaar zijn.

Een tweede wijziging is dat vanaf 1 januari 2017 ook voor de aanwending op grasland geldt dat drijfmest en vloeibaar zuiveringsslib nog uitsluitend mogen worden aangewend via een volledig tot de grond gesloten systeem. Dat betekent dat niet langer methoden zullen zijn toegestaan waarbij de mest via een open ribbel- of golfplaatsysteem op de bodem wordt aangewend.

De overige wijzigingen in de bijlage zijn van tekstuele aard.

2.5 Toegestane hoeveelheid fosfaat op overige grond

In artikel 2 van het Bgm is bepaald met hoeveel fosfaat uit dierlijke mest of compost natuurterrein en overige grond mag worden bemest. Thans is die hoeveelheid voor overige grond 85 kg per ha per jaar. Deze hoeveelheid sluit aan bij de norm die op grond van de Meststoffenwet is vastgelegd voor grasland met hoge fosfaattoestand. In het kader van het vijfde actieprogramma is bepaald dat die norm voor per 2015 wordt verlaagd naar 80 kg. De voorgestelde wijziging voor overige grond sluit hierbij aan.

2.6 Overig wijzigingen

In aanvulling op de hierboven genoemde wijzigingen voorziet dit besluit in de actualisering van enkele verouderde elementen uit het Bgm en in een permanente inrichting van enkele bepalingen die voorheen naar jaartal gedifferentieerd waren.

3. Effecten bedrijfsleven en overheid

3.1 Regeldruk

In deze paragraaf wordt een inschatting gemaakt van de toekomstige regeldruk voortvloeiend uit deze wijziging van het Bgm. De regeldruk bestaat uit administratieve lasten¹ en inhoudelijke nalevingslasten². Als gevolg van dit besluit nemen de administratieve lasten structureel toe met € 60.000,-. Voorts worden enkele overige bedrijfseffecten op hoofdlijnen geschetst.

Vrijstelling vernietiging graszode in verband met infrastructurele werken

Deze vrijstelling geeft de betreffende bedrijven meer vrijheid in de planning en uitvoering van de werken. Aan deze vrijstelling is geen meldplicht verbonden en dus is er gekozen voor een variant zonder regeldruk. De vrijstelling leidt voor de specifieke projecten tot aanzienlijke positieve bedrijfseffecten. De werken kunnen immers niet alleen worden uitgevoerd op een moment dat dit bedrijfseconomisch wenselijk is, maar het betekent ook dat de initiatiefnemer niet is genooddacht de gebruiker

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

² Inhoudelijke nalevingslasten zijn de kosten die bedrijven moeten maken om te voldoen aan inhoudelijke eisen uit wet- en regelgeving.



van het grasland gelegen in het leidingentracé, te compenseren voor het voortijdig vernietigen van percelen in het tracé.

Vrijstelling herstel beperkte schade

De ondernemer die gebruik wil maken van de vrijstelling voor herstel van schade aan de graszode door emelten, engerlingen of droogte, moet hiervan melding doen aan RVO.nl. Daarnaast moet door een onafhankelijk deskundige een rapport worden opgemaakt als bewijs dat aan de gestelde voorwaarden is voldaan. Deze beide vereisten leiden tot een administratieve last van naar schatting € 200 euro per vrijstelling (€ 20 voor het doen van de melding, € 180 voor het rapport). Op voorhand is niet in te schatten om hoeveel vrijstellingen het gaat. Bij een hypothetisch aantal van jaarlijks gemiddeld 300 ontheffingen bedragen de structurele administratieve lasten € 60.000. Tegenover deze administratieve last staat het herstellen of vergroten van de opbrengst van de grond. De ondernemer zal zelf de afweging maken of de verhoging van de opbrengst opweegt tegen de regeldruk. Een minder belastende variant is met het oog op de handhaafbaarheid niet mogelijk.

Aanwending runderdrijfmest ter bestrijding van winderosie

Voor het bestrijden van schade door winderosie zijn verschillende methoden beschikbaar, met onderscheiden kosten. Met de hierbij gegeven vrijstelling kunnen ondernemers gebruik maken van runderdrijfmest, die goedkoper is dan andere middelen. Ten opzichte van bijv. papiercellulose, dat een nagenoeg equivalente werking heeft, bedraagt het kostenvoordeel ca 50 euro per hectare (Mogelijkheden beperking van stuifschade, (2012, PPO, nr. 519)). Aan deze vrijstelling zijn geen administratieve lasten of inhoudelijke nalevingslasten verbonden.

Programmatistische aanpak Stikstof

Het verbod om per 2015 apparatuur te gebruiken waarmee drijfmest en vloeibaar zuiveringsslib op bouwland breedwerpig kan worden aangewend betekent dat ondernemers die nog gebruik maken van deze methode, andere apparatuur zullen moeten inzetten. Volgens de strikte definitie van regeldruk zijn aan dit verbod geen administratieve lasten of inhoudelijke nalevingslasten verbonden. Wel is sprake van een zogenaamd 'overig bedrijfseffect'. Dit effect is echter gering omdat de apparatuur die gebruikt wordt voor breedwerpig gebruik meestal reeds is afgeschreven en de toepassing beperkt is.

De aanscherping die is voorzien voor de aanwending van drijfmest en vloeibaar zuiveringsslib op grasland op klei en veen vanaf 2017, leidt eveneens tot een 'overig bedrijfseffect'. De wijziging heeft tot gevolg dat sleepvoetbemesters, anders dan als onderdeel van een slangenaanvoersysteem, niet langer gebruikt mogen worden, evenmin als apparatuur waarmee de mest niet via een volledig tot de grond gesloten systeem op of in de bodem wordt gebracht.

Te verwachten is dat veel ondernemers vanaf 2017 zullen kiezen voor bemesting met de slangenaanvoermethode en daarvoor een beroep doen op een loonwerker. Het netto financiële nadeel daarvan zal bij voldoende schaalgrootte beperkt zijn.

Er zullen ook ondernemers zijn die kiezen voor aanpassing van hun sleepvoetbemesters. Rekening houdend met het normale afschrijvingsritme en de gegeven overgangstermijn, zal ook die keuze niet tot bovenmatige extra bedrijfslasten leiden.

De overige wijzigingen hebben geen regeldrukeffect.

Zoals in de eerste paragraaf van deze toelichting is aangegeven ligt de Nitraatrichtlijn aan de basis van dit besluit. Binnen de specifieke Nederlandse context wordt gestreefd zo lastenarm als mogelijk te voldoen aan de doelstellingen van deze richtlijn.

3.2. Uitvoering en handhaving

In deze paragraaf wordt een inschatting gemaakt van de inspanningen die de overheid moet leveren ten behoeve van de uitvoering van de wijzigingen en het toezicht op de naleving daarvan.

De uitvoerende instantie is voor de onderhavige regels de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). Op de naleving wordt toegezien door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en door de politie.

Uitvoeringslasten

De vrijstelling ten behoeve van herstel van beschadigd grasland voorziet in een meldplicht. De inrichtings- en onderhoudskosten bedragen minder dan 2000 euro per jaar.

De overige wijzigingen leiden voor de overheid niet tot extra uitvoeringslasten.



Handhavingslasten

Vrijstelling bepalingen inzake vernietigen van grasland

De aanleg van infrastructurele werken zoals in deze wijziging bedoeld, betreffen steeds activiteiten die gedurende een langere periode op een bepaalde locatie spelen. Of in onderhavig geval rechtmatig gebruik wordt gemaakt van de vrijstelling kan in het kader van reguliere controle-activiteiten worden vastgesteld en vraagt daarom geen betekenende extra inzet van handhavende diensten.

Voor de vrijstelling bij schade aan graslandpercelen gelden voorwaarden waarvan alleen op locatie kan worden vastgesteld of daaraan wordt voldaan. Niet elk jaar zullen omstandigheden aanwezig zijn die aanleiding geven van de vrijstelling gebruik te maken. In jaren dat dat wel het geval is kan steekproefsgewijs worden gecontroleerd. Met een beperkte en tijdelijke inzet zal kunnen worden volstaan.

Aanwending runderdrijfmest ter bestrijding winderosie

Het beperkte draagvlak in het veenkoloniaal gebied voor het verbod op het gebruik van runderdrijfmest bij de bestrijding van winderosie, vroeg in de periode 2010–2014 extra aandacht van de NVWA en politie. De vrijstelling die nu is gegeven zal tot een betere naleving leiden en daarom minder inzet vragen.

Programmatistische aanpak stikstof

Voor de periode tot 1 januari 2017 geldt slechts een beperkte aanscherping voor de aanwending van drijfmest op bouwland. Het toezicht op de naleving van deze bepaling kan plaatsvinden in het kader van reguliere controles en vraagt daarom geen extra inzet.

De aanscherping die is voorzien voor de aanwending van drijfmest en vloeibaar zuiveringsslib op grasland vanaf 2017, mag niet rekenen op een algemeen draagvlak bij ondernemers gezien het mogelijke schade-effect. Gebruik van de slangenaanvoermethode kan in veel gevallen als een geaccepteerd alternatief dienen. Voor percelen en situaties waarin die methode minder goed kan worden toegepast, zal de mate van naleving mede worden bepaald door de beschikbaarheid van andere alternatieven waarnaar thans nog onderzoek wordt gedaan. Het is daarom nu niet goed aan te geven in hoeverre de maatregelen om extra inzet vragen van NVWA en politie.

Overige wijzigingen vragen geen extra inzet.

4. Milieueffecten

Voor een beschrijving van de milieueffecten van de voorgenomen wijzigingen wordt verwezen naar paragraaf 2 hierboven. Daar waar niets vermeld is over milieueffecten, zijn de effecten naar verwachting neutraal.

5. Voorhang en nahang

Het ontwerp van een wijziging van het Bgm moet op grond van artikel 92, eerste lid, van de Wet bodembescherming worden overgelegd aan beide kamers der Staten-Generaal. Het ontwerp van onderhavige wijziging is op 13 juni 2014 aan de Eerste en Tweede Kamer gestuurd. Op de door de leden van de Tweede Kamer gemaakte vragen en opmerkingen is gereageerd (Kamterstukken II 2013/14, 33 037, nr. 130). Deze hebben niet geleid tot wijziging van het ontwerpbesluit. Tevens zal de onderhavige wijziging van het Bgm, nadat hij is vastgesteld, conform artikel 92, tweede lid, van de wet bodembescherming worden toegezonden aan de Eerste en Tweede Kamer.

6. Consultatie

Het ontwerpbesluit is overeenkomstig artikel 92, eerste lid, van de Wet bodembescherming, bekend gemaakt in de Staatscourant.
Ontvangen adviezen [PM]

7. Advies TCB

Conform artikel 2a, eerste lid, Wet Bodembescherming is aan de TCB advies gevraagd over het ontwerp van onderhavige wijziging. Hieronder wordt per onderdeel van de wijziging het advies van de TCB weergegeven en waar nodig van een reactie voorzien.

De TCB kan zich vinden in het verlagen van de toegestane hoeveelheid fosfaat op overige grond en in de voorgestelde vrijstellingsregeling voor vernietiging van de graszode in verband met infrastructuure werken.

Ten aanzien van de voorgestelde vrijstelling herstel bij beperkte schade aan grasland benadrukt de TCB de noodzaak om concreet te omschrijven aan welke kwalificaties de deskundige taxateur moet voldoen. Om aan dit advies tegemoet te komen is de term 'onafhankelijke taxateur', naar analogie van artikel 28a van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet, vervangen door 'geregistreerd schade-expert'. In de artikelsgewijze toelichting is verduidelijkt waar deze schade-expert geregistreerd moet staan.

De TCB is van oordeel dat de bijzondere situatie van het eiland Texel een permanente vrijstelling voor de aanwending van runderdrijfmest ter bestrijding van winderosie rechtvaardigt. Voor het veenkoloniaal gebied zou volgens de TCB echter geen permanente vrijstelling verleend moeten worden. Hierbij verwijst de TCB naar eerder door haar aangedragen argumenten (zie ook paragraaf 2.3 hierboven) en meer specifiek naar de beschikbaarheid van voldoende effectieve alternatieven.

Deze vrijstelling is echter door de Europese Commissie, als een van de maatregelen in het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn, beoordeeld en de Europese Commissie heeft hiermee ingestemd. Met onderhavig besluit tot wijziging van het Besluit gebruik meststoffen ter uitvoering van het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn is invulling gegeven aan deze vrijstelling. De opmerking van de TCB leidt niet tot wijziging van de vrijstelling. Het staat ondernemers uiteraard vrij om beschikbare alternatieven voor het aanwenden van runderdrijfmest te gebruiken.

8. Notificatie

In bijlage I behorende bij het Bgm worden eisen gesteld aan de apparatuur om meststoffen emissie-arm aan te wenden. Deze eisen zijn aan te merken als technische eisen en om die reden is het Besluit van 9 november 2009, houdende wijziging van het Besluit gebruik meststoffen en het Besluit glastuinbouw (vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn) genotificeerd.

Het ontwerpbesluit stelt nieuwe eisen aan de apparatuur en om deze reden dient het ontwerpbesluit opnieuw te worden genotificeerd ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217).

Het ontwerpbesluit is op [Pm] gemeld aan de Commissie van de Europese Unie (notificatienummer 2014/PM/NL)

9. Inwerkingtreding en vaste verandermomenten

Het besluit treedt op 1 januari 2015 in werking.

II. Artikelen

Artikel I

Onderdeel A

In artikel 1, eerste lid, onderdeel f, van het Bgm wordt verwezen naar de Kaderwet LNV-subsidies. Deze wet is op 1 januari 2014 ingetrokken en geïncorporeerd in de Kaderwet EZ-subsidies. De verwijzing wordt hier op aangepast. In artikel 1 wordt de definitie van veenkoloniaal bouwplan vervangen door een definitie van het veenkoloniaal gebied. Tot slot wordt de het derde lid, waarin voor de toepassing van artikel 4b van het Bgm een afwijkende definitie van grasland wordt gebruikt redactioneel meer in lijn gebracht met de definitie van grasland zoals opgenomen in het eerste lid, onderdeel c. Het wezenlijke onderscheid tussen de definities blijft in stand. Voor de toepassing van artikel 4b is alleen het huidige gebruik als grasland van belang; de definitie in artikel 1, eerste lid, onderdeel c richt zich ook op toekomstig gebruik.

Onderdeel B

In artikel 1b, vijfde lid, van het Bgm wordt verwezen naar het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen. Omdat dit besluit inmiddels is ingetrokken, vervalt dit lid.

Onderdeel D

Het huidige artikel 4, vierde lid, kent gedifferentieerde uitrijdperioden voor drijfmest en vloeibaar zuiveringsslib voor de jaren 2010 tot 2012. Deze jaren zijn inmiddels voorbij en deze bepalingen kunnen vervallen. Het nieuwe vierde lid handhaaft het onderscheid in uitrijdperioden tussen gras- en

bouwland. Tevens blijft de voorwaarde gelden dat op de desbetreffende grond een gewas moet worden ingezaaid of geplant.

Onderdeel E

In de artikelen 4, zesde lid, 7, eerste lid en 8, tweede lid, wordt nog gebruik gemaakt van de oude naam van de Technische commissie bodem, namelijk de Technische commissie bodembescherming. Onderdeel E strekt tot verbetering van genoemde artikelen.

Onderdeel F

Aan artikel 4b van het Bgm worden twee vrijstellingen toegevoegd op het verbod om de graszode te vernietigen. Het nieuwe achtste lid voorziet in een vrijstelling van het verbod op vernietiging van de graszode voor netten. In deze bepaling wordt verwezen naar artikel 20, tweede lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek. In dat artikel wordt de verticale natrekking voor netten doorbroken. Onder netten wordt in dat artikel verstaan een of meer kabels of leidingen, bestemd voor transport van vaste, vloeibare of gasvormige stoffen, van energie of van informatie. Het gaat hierbij met name om elektriciteitsnetten, gasnetten, riolering, waterleidingnetten en elektronische communicatienetten. Door het verbreken van de verticale natrekking blijft de aanlegger van het net de eigenaar van dat net. Het vernietigen van de graszode gebeurt niet omdat de landbouwer daar een landbouwkundig voordeel bij zou kunnen hebben, maar omdat de aanlegger vanuit zijn verantwoordelijkheid als beheerder van dat net een belang heeft. De aanlegger van het net kan zijn verplichtingen ten aanzien van aanleg en onderhoud niet effectief nakomen indien de graszode slechts in tijdens een beperkte periode per jaar vernietigd mag worden.

Tot slot voorziet het nieuwe negende lid in een vrijstelling van het verbod op vernietiging van de graszode bij schade door droogte of door vraat van emelten of engerlingen. Aan deze vrijstelling wordt een aantal voorwaarden verbonden. Allereerst moet de verwachte schade aanzienlijk zijn. In vergelijking met een jaar zonder droogte of vraat, moet er sprake zijn van een vermindering van de grasopbrengst zonder herinzaai van tenminste 25%. Tevens moet de totale oppervlakte beschadigd grasland tenminste 5% bedragen van de oppervlakte grasland die bij het betreffende bedrijf in gebruik is. De agrarische ondernemer moet zelf aantonen dat aan deze voorwaarden is voldaan. Hiertoe moet hij een geregistreerd schade-expert een rapport laten opmaken waarin deze taxateur bevestigt dat aan de genoemde voorwaarden is voldaan. Deze expert staat geregistreerd bij bijvoorbeeld de Stichting Nederlands Instituut van Register-Experts (NIVRE), de Nederlandse Vereniging van Agrarische Experts (NVAE) of de Stichting Verenigd register van taxateurs (VRT) of is verbonden aan een schadeverzekeringsmaatschappij die is opgenomen in een vergunningenregister van de Nederlandsche Bank (DNB) of de Autoriteit Financiële Markten (AFM). De agrarisch ondernemer is verplicht dit rapport op zijn bedrijf te bewaren. Tevens is een meldplicht van toepassing: de ondernemer moet het voornemen om de graszode vernietigen melden bij RVO.nl. Als de graszode is vernietigd, moet binnen zeven werkdagen op de betreffende percelen gras worden heringezaaid.

Onderdeel G

Artikel 5, tweede lid, voorziet in een permanente vrijstelling van het verbod op bovengrondse aanwending van runderdrijfmest ter voorkoming van gewasschade door winderosie ('stuifbestrijding') op bouwland in het veenkoloniaal gebied of op Texel. Van deze vrijstelling mag alleen gebruik worden gemaakt in de periode van 1 maart tot en met 31 mei. Tevens wordt aan de vrijstelling de voorwaarde verbonden dat op het betreffende perceel al wel een gewas is ingezaaid, geplant of gepoot. Indien een perceel nog braak is, kan er immers geen sprake zijn van het beschermen van een gewas.

Onderdeel H

Onderdeel H strekt tot vervanging van de bijlage I bij het Bgm. Deze bijlage geeft de beschrijving van het emissiearm aanwenden van dierlijke meststoffen en zuiveringsslib. Alleen als de methoden worden toegepast die in de bijlage zijn opgenomen, wordt de mest emissiearm aangewend. De verplichting om mest emissiearm aan te wenden is een nationale uitwerking van de NEC-richtlijn en heeft tot doel de belasting van het milieu met ammoniak tegen te gaan, zodat het ammoniakplafond in het kader van de NEC-richtlijn niet wordt overschreden.

De wijziging betreft de verplichting drijfmest en vloeibaar zuiveringsslib in alle gevallen met één machine, via een volledig tot op de grond gesloten systeem, in één werkgang op of in de grond te brengen. Voor de toepassing op grasland geldt deze verplichting vanaf 1 januari 2017.

Voorts is vanaf 1 januari 2017 aanwending van drijfmest en vloeibaar zuiveringsslib op grasland gelegen op klei- en veengrond niet langer toegestaan op de bodem, behalve indien gebruik wordt gemaakt van het zogenaamde slangenaanvoersysteem.



In verband met deze aanpassingen en de leesbaarheid is de bijlage in zijn geheel herschreven.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,