



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit gebruik meststoffen in verband met de implementatie van het zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn

Nader Rapport

's-Gravenhage, 16 december 2022
WJZ / 22573425

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit gebruik meststoffen in verband met de implementatie van het zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 november 2022, nr. 2022002569, 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 8 december 2022, nr. W11.22.00158/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering (hierna: Afdeling) aanleiding gegeven tot opmerkingen over de toelichting ten aanzien van de verhouding van het voorstel tot het Uitvoeringsbesluit (EU) nr. 2022/2069 van de Commissie van 30 september 2022 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 2022, L 277) (hierna: derogatiebeschikking) en de gevolgen van de verplichte rotatie met rustgewassen voor bedrijven. De Afdeling heeft geadviseerd de toelichting op deze punten aan te vullen.

Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in. De tekst van het advies treft u hieronder aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 28 november 2022, no. 2022002569, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit gebruik Meststoffen (implementatie van het zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit wijzigt het Besluit gebruik meststoffen (Bgm). Daarmee wordt uitvoering gegeven aan drie in het zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn opgenomen maatregelen om de bodemkwaliteit te verbeteren en nitraatuitspoeling uit landbouwgrond naar grond- en oppervlaktewater te verminderen.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding tot het hernieuwde derogatiebesluit van de Europese Commissie. Daarnaast maakt de Afdeling een opmerking over de gevolgen van de maatregel die strekt tot verplichte gewasrotatie met rustgewassen voor de bedrijfsvoering en het verdienvermogen van bepaalde landbouwbedrijven. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Inhoud en achtergronden

Het Bgm bevat voorschriften over het gebruik van meststoffen. Deze gebruiksvoorschriften strekken tot implementatie van de Europese Nitraatrichtlijn.¹ De Nitraatrichtlijn heeft tot doel om waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen. Om dat te realiseren, zijn lidstaten onder andere verplicht meerjarige actieprogramma's op te stellen. Eind 2021 is het zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn voor de periode 2022–2025 (hierna: Actieprogramma) vastgesteld, waarin de maatregelen zijn beschreven die Nederland gedurende de

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

looptijd van het Actieprogramma zal nemen om onder andere de nitraatuitspoeling uit landbouwgrond naar grond- en oppervlaktewater te verminderen.²

Het ontwerpbesluit ziet op drie maatregelen:

- verruiming van de uitrijdperiode van vaste storrige mest op gras- en bouwland gelegen op zand- en lössgronden;
- verkorting van de uitrijdperiode van drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib op bouwland;
- verplichte (vierjaarlijkse) gewasrotatie met rustgewassen op landbouwgrond gelegen op zand- en lössgronden.³

2. Derogatiebesluit van de Europese Commissie

De Nitraatrichtlijn normeert onder meer de hoeveelheid stikstof uit mest die per jaar op of in de bodem mag worden gebracht. De Europese Commissie heeft bij opeenvolgende uitvoeringsbesluiten op grond van de Nitraatrichtlijn aan Nederland toestemming verleend om een grotere hoeveelheid stikstof uit mest van graasdieren op of in de bodem te brengen (de zogenoemde derogatie). Met het meest recente uitvoeringsbesluit, van 30 september 2022, heeft de Commissie opnieuw toestemming verleend, maar wordt de derogatie stapsgewijs beperkt. Uiterlijk in 2026 moet volledig aan de norm in de Nitraatrichtlijn zijn voldaan.⁴ Aan de derogatie zijn voorwaarden verbonden, bijvoorbeeld de inrichting van bufferstroken op landbouwgrond langs waterlopen waarop bemesting verboden is en een verplichting om in met nutriënten verontreinigde gebieden de totale bemesting te verlagen. Het Actieprogramma vormt de basis voor de onderhandelingen met de Commissie over verlening van de derogatie.

In de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt het uitvoeringsbesluit van 30 september 2022 niet genoemd. De toelichting biedt dus geen inzicht in de wijze waarop de voorgestelde maatregelen zich verhouden tot dit uitvoeringsbesluit en de daaraan verbonden voorwaarden, en of (op korte termijn) aanvullende wijzigingen van het Bgm noodzakelijk zijn om aan het uitvoeringsbesluit te voldoen.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State is de nota van toelichting aangevuld met een passage over de aan Nederland verleende derogatiebeschikking. In die passage is aangegeven dat aan Nederland een derogatiebeschikking is verleend voor de periode januari 2022 tot en met december 2025. De derogatiebeschikking bevat geen voorwaarden die raken aan de maatregelen in dit besluit. In de nota van toelichting wordt hierop ingegaan.

3. Gevolgen rotatie met rustgewassen

In de toelichting wordt opgemerkt dat de voorgestelde rotatie 'in het algemeen' geen of een beperkte economische impact zal hebben.⁵ De toelichting onderkent echter ook dat deze maatregel in bepaalde gevallen gevolgen kan hebben voor de bedrijfsvoering en het verdienvermogen van individuele landbouwbedrijven. Negatieve economische gevolgen zijn er volgens de toelichting met name voor akkerbouwbedrijven met intensieve bouwplannen, doordat hoog renderende gewassen vierjaarlijks moeten worden vervangen door rustgewassen met een lager rendement. Hierdoor neemt het inkomen af.⁶

De toelichting geeft geen indicatie van de omvang van deze gevolgen. Evenmin maakt de toelichting inzichtelijk hoe de gevolgen voor de desbetreffende bedrijven zijn afgewogen tegen de belangen die zijn gediend met gewasrotatie met rustgewassen. Ook indien de bedrijfseconomische effecten niet of slechts beperkt zouden kunnen worden gekwantificeerd dient nader inzicht te worden geboden in de afweging die ten grondslag ligt aan de in het ontwerpbesluit gemaakte keuze.

² Bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 33 037, nr. 431. De maatregelen in het Actieprogramma zijn aangevuld met die van een addendum. De extra maatregelen zijn gericht op de landbouw met het oog op de verbetering van de waterkwaliteit in het licht van de nakoming van onder andere de Nitraatrichtlijn, zie bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 33 037, nr. 437.

³ Rustgewassen zijn niet-uitspoelingsgevoelige gewassen die tevens een positief effect hebben op de bodemkwaliteit, nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.3 (verplichte gewasrotatie met rustgewassen op zand- en lössgronden). Rustgewassen zullen in de Uitvoeringsregeling gebruik meststoffen worden aangewezen.

⁴ Artikel 1 en artikel 5, eerste lid, onder e, Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2069 van de Europese Commissie van 30 september 2022 tot verlening van door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG inzake de bescherming van water tegen verontreinigingen door nitraten uit agrarische bronnen, PB 2022, L 277, p. 195.

⁵ Wageningen Economic Research heeft in het kader van de totstandkoming van het Actieprogramma de economische effecten van het gehele pakket aan maatregelen kwalitatief beoordeeld. Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1 (Bedrijfseffecten).

⁶ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1 (Bedrijfseffecten). De toelichting vermeldt in respons op de resultaten van de internetconsultatie ook dat het telen van een rustgewas zal ingrijpen op het verdienvermogen van de boer. Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.3 (Verplichte gewasrotatie met rustgewassen op zand- en lössgronden).



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

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State is in de toelichting paragraaf 3.2.1 opgenomen. In die paragraaf wordt ingegaan op de reden waarom er is gekozen voor een verplichte 1:4 rotatie met rustgewassen op zand- en lössgrond. De teelt van rustgewassen draagt bij aan een betere bodemkwaliteit en daarmee ook aan een betere waterkwaliteit. De verplichte 1:4 rotatie met rustgewassen heeft ook invloed op de bouwplannen van landbouwers, omdat immers eens in de vier kalenderjaar een (vaak laag salderend) rustgewas geteeld moet worden. Veel ondernemers voldoen hier echter al aan, of kunnen hier vrij eenvoudig aan gaan voldoen. De verwachting is wel dat met name akkerbouwbedrijven met intensieve bouwplannen en vollegrondstuinbouwbedrijven op zand- en lössgrond financiële effecten ondervinden van deze maatregel. De reden hiervoor is dat hoog salderende gewassen eens in de vier kalenderjaren vervangen worden door lager salderende gewassen. Op zand- en lössgrond is er een stevige opgave om aan de doelen van de Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water te voldoen, zeker op plekken waar hoog salderende akkerbouw of tuinbouwgewassen worden geteeld. Deze zijn vaak ook uitspoelingsgevoelig. Het toepassen van meer rustgewassen in juist deze situatie is hierin een belangrijke sleutel om tot verbetering van de waterkwaliteit te komen op zand- en lössgrond. In deze gebieden heeft een verplichte 1:4 rotatie met rustgewassen dan ook de meeste impact. Ondanks de financiële effecten is, gezien de grote opgave voor de waterkwaliteit in met name zand- en lössgrond, een verplichte 1:4 rotatie met rustgewassen nodig om te komen tot verbetering van de waterkwaliteit. De bedrijfseconomische effecten kunnen niet per bedrijf gekwantificeerd worden, omdat het per bedrijf verschilt op welke wijze er geteeld wordt, welk gewas wordt geteeld en de exacte ligging van het bedrijf met het oog op de waterkwaliteit aldaar. Omdat eerdere maatregelen nog onvoldoende effect hebben gesorteerd voor de waterkwaliteit op zand- en lössgrond, is de verplichte 1:4 rotatie met rustgewassen nu aan de orde. Deze maatregel met verplichte 1:4 rotatie met rustgewassen is minder vergaand dan een 1:3 rotatie of een 1:2 rotatie en sluit beter aan bij de huidige landbouwpraktijk.

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.

De vice-president van de Raad van State

Th. C. de Graaf

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

*De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
P. Adema.*



Advies Raad van State

No. W11.22.00158/IV

's-Gravenhage, 8 december 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 28 november 2022, no.2022002569, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit gebruik Meststoffen (implementatie van het zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit wijzigt het Besluit gebruik meststoffen (Bgm). Daarmee wordt uitvoering gegeven aan drie in het zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn opgenomen maatregelen om de bodemkwaliteit te verbeteren en nitraatuitspoeling uit landbouwgrond naar grond- en oppervlaktewater te verminderen.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding tot het hernieuwde derogatiebesluit van de Europese Commissie. Daarnaast maakt de Afdeling een opmerking over de gevolgen van de maatregel die strekt tot verplichte gewasrotatie met rustgewassen voor de bedrijfsvoering en het verdienvermogen van bepaalde landbouwbedrijven. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Inhoud en achtergronden

Het Bgm bevat voorschriften over het gebruik van meststoffen. Deze gebruiksvoorschriften strekken tot implementatie van de Europese Nitraatrichtlijn.¹ De Nitraatrichtlijn heeft tot doel om waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen. Om dat te realiseren, zijn lidstaten onder andere verplicht meerjarige actieprogramma's op te stellen. Eind 2021 is het zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn voor de periode 2022–2025 (hierna: Actieprogramma) vastgesteld, waarin de maatregelen zijn beschreven die Nederland gedurende de looptijd van het Actieprogramma zal nemen om onder andere de nitraatuitspoeling uit landbouwgrond naar grond- en oppervlaktewater te verminderen.²

Het ontwerpbesluit ziet op drie maatregelen:

- verruiming van de uitrijdperiode van vaste storrijke mest op gras- en bouwland gelegen op zand- en lössgronden;
- verkorting van de uitrijdperiode van drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib op bouwland;
- verplichte (vierjaarlijkse) gewasrotatie met rustgewassen op landbouwgrond gelegen op zand- en lössgronden.³

2. Derogatiebesluit van de Europese Commissie

De Nitraatrichtlijn normeert onder meer de hoeveelheid stikstof uit mest die per jaar op of in de bodem mag worden gebracht. De Europese Commissie heeft bij opeenvolgende uitvoeringsbesluiten op grond van de Nitraatrichtlijn aan Nederland toestemming verleend om een grotere hoeveelheid stikstof uit mest van graasdieren op of in de bodem te brengen (de zogenoemde derogatie). Met het meest recente uitvoeringsbesluit, van 30 september 2022, heeft de Commissie opnieuw toestemming verleend, maar wordt de derogatie stapsgewijs beperkt. Uiterlijk in 2026 moet volledig aan de norm in de Nitraatrichtlijn zijn voldaan.⁴ Aan de derogatie zijn voorwaarden verbonden, bijvoorbeeld de inrichting van bufferstroken op landbouwgrond langs waterlopen waarop bemesting verboden is en een verplichting om in met nutriënten verontreinigde gebieden de totale bemesting te verlagen. Het Actieprogramma vormt de basis voor de onderhandelingen met de Commissie over verlening van de derogatie.

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

² Bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 33 037, nr. 431. De maatregelen in het Actieprogramma zijn aangevuld met die van een addendum. De extra maatregelen zijn gericht op de landbouw met het oog op de verbetering van de waterkwaliteit in het licht van de nakoming van onder andere de Nitraatrichtlijn, zie bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 33 037, nr. 437.

³ Rustgewassen zijn niet-uitspoelingsgevoelige gewassen die tevens een positief effect hebben op de bodemkwaliteit, nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.3 (verplichte gewasrotatie met rustgewassen op zand- en lössgronden). Rustgewassen zullen in de Uitvoeringsregeling gebruik meststoffen worden aangewezen.

⁴ Artikel 1 en artikel 5, eerste lid, onder e, Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2069 van de Europese Commissie van 30 september 2022 tot verlening van door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG inzake de bescherming van water tegen verontreinigingen door nitraten uit agrarische bronnen, PB 2022, L 277, p. 195.



In de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt het uitvoeringsbesluit van 30 september 2022 niet genoemd. De toelichting biedt dus geen inzicht in de wijze waarop de voorgestelde maatregelen zich verhouden tot dit uitvoeringsbesluit en de daaraan verbonden voorwaarden, en of (op korte termijn) aanvullende wijzigingen van het Bgm noodzakelijk zijn om aan het uitvoeringsbesluit te voldoen.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

3. Gevolgen rotatie met rustgewassen

In de toelichting wordt opgemerkt dat de voorgestelde rotatie 'in het algemeen' geen of een beperkte economische impact zal hebben.⁵ De toelichting onderkent echter ook dat deze maatregel in bepaalde gevallen gevolgen kan hebben voor de bedrijfsvoering en het verdienvermogen van individuele landbouwbedrijven. Negatieve economische gevolgen zijn er volgens de toelichting met name voor akkerbouwbedrijven met intensieve bouwplannen, doordat hoog renderende gewassen vierjaarlijks moeten worden vervangen door rustgewassen met een lager rendement. Hierdoor neemt het inkomen af.⁶

De toelichting geeft geen indicatie van de omvang van deze gevolgen. Evenmin maakt de toelichting inzichtelijk hoe de gevolgen voor de desbetreffende bedrijven zijn afgewogen tegen de belangen die zijn gediend met gewasrotatie met rustgewassen. Ook indien de bedrijfseconomische effecten niet of slechts beperkt zouden kunnen worden gekwantificeerd dient nader inzicht te worden geboden in de afweging die ten grondslag ligt aan de in het ontwerpbesluit gemaakte keuze.

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

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.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁵ Wageningen Economic Research heeft in het kader van de totstandkoming van het Actieprogramma de economische effecten van het gehele pakket aan maatregelen kwalitatief beoordeeld. Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1 (Bedrijfseffecten).

⁶ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1 (Bedrijfseffecten). De toelichting vermeldt in respons op de resultaten van de internetconsultatie ook dat het telen van een rustgewas zal ingrijpen op het verdienvermogen van de boer. Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.3 (Verplichte gewasrotatie met rustgewassen op zand- en lössgronden).



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... tot wijziging van het Besluit gebruik meststoffen in verband met de implementatie van het zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn

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

Op de voordracht van Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, nr. WJZ/22525015, gedaan mede namens Staatssecretaris van Infrastructuur een Waterstaat;

Gelet op Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG 1991, L 375) en de artikelen 7, 15, 91 en 92 van de Wet bodembescherming;

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

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van ..., nr. WJZ/..., gedaan mede namens Onze Minister van Infrastructuur een Waterstaat;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit gebruik meststoffen wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het tweede lid wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een puntkomma, het volgende onderdeel toegevoegd:

- d. grasland en bouwland, gelegen op zandgrond of lössgrond, in de periode van 1 januari tot en met 31 januari, indien het vaste stoffige mest betreft.

2. In het derde lid wordt '15 februari' vervangen door '15 maart'.

3. Het vierde lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In onderdeel a wordt na '31 augustus' ingevoegd 'en in de periode van 16 februari tot en met 15 maart'.

b. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b, subonderdeel 3°, door een puntkomma, wordt het volgende onderdeel toegevoegd:

- c. bouwland, in de periode van 16 februari tot en met 15 maart, indien op de desbetreffende grond in hetzelfde kalenderjaar een bij ministeriële regeling aangewezen gewas wordt ingezaaid, geplant of gepoot.

4. Het zesde lid komt te luiden:

- 6. De landbouwer meldt de grond, bedoeld in het vierde lid, onderdeel c, en de voorgenomen teelt van een gewas als bedoeld in dat onderdeel, uiterlijk de dag voorafgaand aan het gebruik van drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib in de periode van 16 februari tot en met 15 maart aan Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit met gebruikmaking van een door die minister beschikbaar gesteld middel.

5. Het zevende lid vervalt.

6. Het achtste lid komt te luiden:

- 8. Onverminderd het zesde lid bevat de daar bedoelde melding de volgende gegevens:
 - a. naam en adres van de gebruiker van de grond; en
 - b. een kadastrale of topografische aanduiding van de grond alsmede een opgave van de oppervlakte ervan.



7. Het negende, tiende en elfde lid vervallen.

B

Na artikel 8a wordt het een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 8b

1. Op landbouwgrond, gelegen op zand- of lössgrond, wordt per aaneengesloten periode van vier kalenderjaren, gerekend vanaf 1 januari 2023, ten minste in één kalenderjaar en uiterlijk in het vierde kalenderjaar, op de desbetreffende grond een bij ministeriële regeling aangewezen gewas geteeld.
2. Aan de verplichting, bedoeld in het eerste lid, kan elke landbouwer die op de desbetreffende grond landbouw uitoefent voldoen, maar indien daaraan gedurende de eerste drie kalenderjaren van een periode als bedoeld in het eerste lid niet is voldaan, berust de verplichting op elke landbouwer die in het vierde kalenderjaar op de desbetreffende grond landbouw uitoefent.
3. Het eerste lid is niet van toepassing:
 - a. voor teelten van gewassen die meer dan vier jaar onafgebroken op een perceel staan; of
 - b. voor de teelt van gewassen overeenkomstig de biologische productiemethode.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. In dat besluit kan worden bepaald dat dit besluit terugwerkt tot en met een in dat besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

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

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,



NOTA VAN TOELICHTING

I Algemeen

Doel en aanleiding

Dit besluit wijzigt het Besluit gebruik meststoffen (hierna: Bgm). De onderhavige wijzigingen van het Bgm zullen ook in het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) worden opgenomen, met het oog op de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Het Bgm bevat voorschriften over het gebruik van meststoffen, de zogenaamde gebruiksvoorschriften. Net als de stelsels van gebruiksnormen, dierrechten productierechten en mestverwerking (opgenomen in de Meststoffenwet en de daarop gebaseerde regelgeving) strekken de gebruiksvoorschriften tot implementatie van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG 1991, L 375; hierna Nitraatrichtlijn).

Artikel 5 van de Nitraatrichtlijn verplicht Nederland tot het opstellen van een vierjaarlijks actieprogramma. Nederland is vervolgens aan de uitvoering van het actieprogramma gebonden. In het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn (2022–2025)¹ (hierna: zevende actieprogramma) zijn de maatregelen beschreven die Nederland gedurende de looptijd van het zevende actieprogramma zal nemen om onder andere de nitraatuitspoeling uit landbouwgrond naar grond- en oppervlaktewater in Nederland te verminderen. De maatregelen in het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn zijn aangevuld met die van het addendum.² Het zevende actieprogramma en het addendum bevatten maatregelen die direct bijdragen aan de vermindering van de nitraatuitspoeling, maar ook maatregelen die bijdragen aan de bodemkwaliteit en maatregelen ter stimulering van bovengrondse biodiversiteit van insecten en weidevogels.

Dit besluit implementeert een deel van de maatregelen uit het zevende actieprogramma. Het gaat om drie maatregelen, te weten de twee maatregelen over het verschuiven van mestuitrijdperiodes en de introductie van een verplichte gewasrotatie met rustgewassen op zand- en lössgronden. De maatregelen worden hierna beschreven. In andere maatregelen uit het zevende actieprogramma die implementatie in regelgeving behoeven, wordt op een later moment voorzien.³

2. Wijzigingen

Zoals gemeld zijn de drie wijzigingen in dit besluit gebaseerd op het zevende actieprogramma. Voor een toelichting wordt ook verwezen naar het zevende actieprogramma.

2.1 Verruimen uitrijdperiode vaste storsrijke mest op gras- en bouwland op zand en lössgronden

Voor grasland en bouwland gelegen op zand- en lössgronden is de uitrijdperiode van vaste storsrijke mest met één maand verruimd. De periode wijzigt dus van 1 februari tot en met 1 september naar 1 januari tot en met 1 september. Er mag dus al vanaf 1 januari vaste storsrijke mest worden uitgereden in plaats van vanaf 1 februari. Vaste storsrijke mest heeft een positief effect op de bodemkwaliteit en kan de insectenbeschikbaarheid voor weidevogels stimuleren.⁴

Er is niet gekozen voor een verschuiving van de verlenging van de uitrijdperiode in het najaar, omdat dit naar verwachting tot meer uitspoeling leidt, hetgeen niet bijdraagt aan een verbetering van de waterkwaliteit. Dit komt doordat de organische stof in dierlijke mest met vertraging wordt afgebroken en daardoor vrij kan komen op een moment dat het gewas niet groeit. Hoe later in het seizoen bemest wordt, hoe groter het risico op uitspoeling. Bij het opstellen van deze maatregel in het zevende actieprogramma zijn de effecten van een verlenging van de uitrijdperiode in het najaar onderzocht door de Technische Commissie Bodem⁵ (hierna: TCB). Hieruit is gebleken dat het risico op uitspoeling

¹ Kamerstukken II 2021/22, 33 037, nr. 431 (zevende actieprogramma).

² Kamerstukken II 2021/22, 33 037, nr. 437 (addendum).

³ In het zevende actieprogramma worden onder andere maatregelen voorzien met betrekking tot vanggewassen en de stimulering van het gebruik van stofrijke meststoffen.

⁴ CDM (2020) Effecten van mesttoediening op regenwormen als voedsel voor weidevogels.

⁵ De Technische Commissie Bodem geeft technisch-wetenschappelijk advies over milieubeleid voor de bodem aan overheden. Op de eerste plaats aan de onderkenaren van de Wet bodembescherming. Dat zijn de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Infrastructuur en Waterstaat. De missie is het bevorderen van een duurzame benutting van bodem.

van nutriënten vergroot wordt bij het verruimen van de uitrijdperiode in het najaar voor vaste mest op zand- en lössgrond.⁶

2.2 Verkorten uitrijdperiode drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib op bouwland

Op bouwland is de eerste datum waarop drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib mag worden uitgereden met één maand verkort. De periode waarin niet mag worden uitgereden wijzigt van 1 augustus tot en met 15 februari naar 1 augustus tot en met 15 maart.⁷ Dit betekent dat pas vanaf 16 maart drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib gebruikt mag worden in plaats van 16 februari. Hierdoor zal de bemesting dichter op de inzaai van het gewas plaatsvinden en wordt tussentijdse uit- en afspoeling naar grond- en oppervlaktewater verminderd. Dit heeft een positief effect op de waterkwaliteit.

Voor een aantal gewassen, zoals boerenkool, aardappelen, granen, en broccoli, bloembollen is wel bemesting in de periode van 16 februari tot en met 15 maart nodig vanwege de fysiologische ontwikkeling van de plant. Daarom worden de gewassen die wel vroege bemesting nodig hebben uitgezonderd van het verbod op het gebruik van drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib in de periode van 16 februari tot en met 15 maart. In de Uitvoeringsregeling gebruik meststoffen worden gewassen aangewezen die vanwege de fysiologische ontwikkeling van de plant eerder bemesting nodig hebben dan 16 maart.

Het moment van inzaaien, poten of planten van een gewas dat eerder bemesting nodig heeft dan 15 maart, is vrijgelaten. De momenten waarop de toegestane gewassen worden gezaaid, gepoot of geplant kunnen immers per gewas variëren. Het past bij een goede landbouwpraktijk om het moment van inzaaien, poten of planten zo kort mogelijk op het moment van bemesten te laten plaatsvinden. Met het oog op de handhaving is een meldplicht opgenomen, waarin een landbouwer aangeeft welke grond hij vroeg wenst te bemesten met drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib en welk aangewezen gewas er zal worden gezaaid, geplant of gepoot. Hierdoor kan met een administratieve controle inzichtelijk worden gemaakt of een toegestaan gewas geteeld gaat worden op een perceel waarvoor vroege bemesting is toegestaan mocht worden.

2.3 Verplichte gewasrotatie met rustgewassen op zand- en lössgronden

Op alle percelen landbouwgrond op zand- en lössgronden geldt een rotatieschema waarbij eens in de vier jaar een rustgewas wordt toegepast, de zogeheten 1:4 rotatie rustgewassen. Daarmee sluiten wordt aangesloten bij de looptijd van het zevende actieprogramma. Dit rotatieschema kan zowel op perceelsniveau door de jaren heen, als door middel van strokenteelt op een perceel binnen een jaar worden toegepast. Dit geldt op zand- en lössgronden op alle percelen, dus ook bij graasdierhouders.

Deze maatregel komt voort uit de eerste pijler van het zevende actieprogramma die gericht is op een transitie naar duurzame bouwplannen. Daarbij gaat het om bouwplannen waar (blijvend) grasland, rustgewassen en vanggewassen een substantieel deel van uit maken. Zij zorgen voor een betere bodemkwaliteit en dragen daarmee bij aan een betere waterkwaliteit en leveren tevens een bijdrage aan klimaatadaptatie, klimaatmitigatie en biodiversiteit.

Rustgewassen in de zin van het zevende actieprogramma zijn niet-uitspoelingsgevoelige gewassen die tevens een positief effect hebben op de bodemkwaliteit, zoals gras. De verplichte gewasrotatie met rustgewassen draagt bij aan de verbetering van de waterkwaliteit en bodemkwaliteit. Rustgewassen zijn in de eerste plaats niet-uitspoelingsgevoelige gewassen, omdat ze dieper wortelen en daardoor voedingsstoffen dieper in de bodem kunnen opnemen. Rustgewassen hebben daarnaast een gunstig effect op de bodemkwaliteit doordat ze vaak veel organische stof opbouwen in de bodem. Een betere bodemkwaliteit zorgt voor een groter waterbergend vermogen, betere infiltratiecapaciteit, betere doorworteling en dus een betere nutriëntenopname en daardoor minder uit- en afspoeling van nutriënten. Tevens hebben rustgewassen een nuttige functie voor de beheersing van bodemgebonden ziekten en plagen. Bovendien kan door de veelal vroege oogst van rustgewassen tijdens hetzelfde kalenderjaar ook nog een ander gewas, bijvoorbeeld een groenbemester, worden geteeld.

Het jaar 2023 geldt als referentiejaar, wat inhoudt dat 2023 het eerste jaar is in de telling van de rotatie. Uiterlijk in 2026 dient dan een rustgewas geteeld te zijn op ieder perceel. Op de website van RVO is er een hulpmiddel beschikbaar waarmee inzichtelijk is welke gewassen door de jaren heen op een perceel hebben gestaan. Zo is het ook bij grondruil of pachten duidelijk wanneer en of er een rustgewas moet worden geteeld.

⁶ TCB-advies: 'uitstel uitrijdverbod vaste mest vanwege neerslag in regio Zuid-Limburg 2021'

⁷ Er zijn enkele uitzonderingen (teelt van groenbemesters, winterkoolzaad voor zaadwinning en bloembollen) waarbij tot en met 15 september uitgereden mag worden.

Er is een tweetal uitzonderingen op deze maatregel: 1) teelten die langer dan de rotatieperiode, te weten vier jaar, op een perceel staan (bijvoorbeeld fruitbomen) en 2) teelten die overeenkomstig de biologische productiemethode worden geteeld. In de biologische teelt is het staande praktijk om tot goede rotatie te komen vanuit belang bodemkwaliteit. Hierbij wordt niet altijd een 1:4 rotatie gehanteerd. Door de lagere nutriënteninput als gevolg van landbouw overeenkomstig de biologische productiemethode, is daardoor het risico op nutriënten uitspoeling en afspoeling gemiddeld lager dan bij reguliere teelten.⁸

2.3.1 Totstandkoming lijst met rustgewassen

De lijst met rustgewassen is tot stand gekomen door een combinatie van het advies van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (hierna: CDM) van 9 mei 2022⁹ en de resultaten van het programma Slim Landgebruik¹⁰.

De CDM is gevraagd om advies te geven over een lijst met rustgewassen. De CDM heeft zich in het advies beperkt tot een lijst met gewassen die voldoen aan het criterium 'niet uitspoelingsgevoelig'. De CDM stelt dat er geen eenduidige, uniforme en wetenschappelijk breed-geaccepteerde criteria zijn om een gunstig effect van een gewas op de bodemkwaliteit (inclusief bodemgezondheid) te bepalen. Daarom is door hen het effect op bodemkwaliteit niet meegenomen in het advies over de lijst met rustgewassen en is de lijst van de CDM beperkt tot het criterium 'niet uitspoelingsgevoelig'.

In het zevende actieprogramma is expliciet de ambitie opgenomen om met de rotatie met rustgewassen te werken aan meerdere doelstellingen. Zo kan met rustgewassen tegelijkertijd gewerkt worden aan onder andere bodemvruchtbaarheid, waterbergend vermogen, biodiversiteit en koolstofvastlegging. Omdat rooigewassen minder bijdragen aan het verbeteren van de bodemkwaliteit zijn deze uitgesloten. De basis hiervoor ligt in het programma Slim Landgebruik.

Een van de hypothesen getoetst in het programma Slim Landgebruik is of verminderde rotatie met rooigewassen kan bijdragen aan een grotere opbouw van organische stof en daarmee koolstofopslag in de bodem, zowel in een lange termijn experiment als in een modelberekening. Hierin is in het lange termijn- experiment aangetoond dat extensievere rotatie met een rooigewas (1 keer aardappel in zes jaar in plaats van 1 keer per vier jaar) kan leiden tot de opslag van meer koolstof.¹¹ Dit positieve effect van minder rooigewassen op de koolstofopslag wordt onderbouwd met de modelanalyses.¹² De koolstof wordt opgeslagen in de vorm van organische stof in de bodem. Met de vastlegging van koolstof wordt daarmee een bijdrage geleverd aan het tegengaan van klimaatverandering. Een toename aan organische stof kan leiden tot het verbeteren van de biologische, chemische en fysische bodemgesteldheid. Extra organische stof kan daardoor bijdragen aan een toegenomen denitrificatie en stikstofopname door het gewas. Wanneer in de bemesting rekening gehouden wordt met de extra stikstofmineralisatie die deze extra organische stof kan leveren, en een geslaagd vanggewas in wordt gezaaid, (kortom, bij een goede landbouwpraktijk) wordt het risico op uitspoeling van nitraat verminderd.¹³ Op grond van deze resultaten is zoals aangegeven besloten om rooigewassen uit te sluiten van de lijst met rustgewassen. Hiermee wordt een integraal beleid gevoerd waarmee niet alleen waterkwaliteit-, maar ook klimaat- en bodemdoelstellingen worden gerealiseerd. De gewassen die voldoen aan de criteria niet-uitspoelingsgevoelig met een positief effect op de bodemkwaliteit worden aangewezen in de Uitvoeringsregeling gebruik meststoffen.

3. Effecten bedrijfsleven

3.1 Bedrijfseffecten

In het kader van de totstandkoming van het zevende actieprogramma zijn de economische effecten van het gehele pakket aan maatregelen kwalitatief beoordeeld door Wageningen Economic Research (WEcR).¹⁴ Deze analyse is, samen met de inbreng van partijen tijdens de consultatie van het zevende actieprogramma gebruikt bij de afweging van de economische gevolgen van de maatregelen voor

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 33 037, nr. 431, bijlage: Was-woord tabel 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn.

⁹ CDM advies: 'Indeling van gewastypen t.b.v. 7de Actieprogramma Nitraatrichtlijn', 2022.

¹⁰ Binnen Slim Landgebruik werken partners zoals Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM), Louis Bolk Instituut (LBI) en Wageningen Environmental Research (WEcR) aan het programma. Daarnaast is er versterking van Wageningen Economic Research (WEcR), Wageningen Plant Research (WPR). Er wordt veel uitgewisseld met netwerken binnen Koeien & Kansen, Van Hall Larenstein, Stichting Proefboerderijen Noordelijke Akkerbouw (SPNA), Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO). Ook Aeres Hogeschool, Aequator Groen & Ruimte, en Royal COSUN voeren binnen dit programma projecten uit.

¹¹ Koopmans, C. et al., 2019. Evaluatie van maatregelen voor het vastleggen van koolstof. Resultaten uit Lange Termijn Experimenten (LTE's). Rapport 0.

¹² Staps, S., Rougoor, C., Lesschen, J. P., & Cozijnsen, J. (2021). Methode voor vaststelling van CO₂-vastlegging in de bodem.

¹³ CDM-advies: Organische stof in de bodem en nitraatuitspoeling, 2017.

¹⁴ Kamerstukken, 33 037, nr. 404 (Kamerbrief Economische analyse ontwerp 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn).

landbouwers in relatie tot de grote opgave voor de verbetering van de waterkwaliteit. De kwantitatieve omvang van deze kosten is niet te duiden, omdat dit per bedrijf kan verschillen.

Met het vervroegen van de uitrustdatum voor vaste storsrijke mest krijgt de landbouwsector meer mogelijkheden om organische stofrijke meststoffen in de vorm van vaste storsrijke mest toe te passen op een moment dat dit ten goede kan komen aan weidevogelbeheer.

Voor een landbouwer kan het verkorten van de uitrustperiode van drijfmest en vloeibaar zuiveringsslib leiden tot mogelijke aanvullende afzetkosten voor mest.

De maatregel 1:4 rotatie rustgewassen zal volgens WEcR in het algemeen geen of een beperkte economische impact hebben, omdat een frequentie van 1:4 rustgewassen niet ongebruikelijk is in de akkerbouw. Op graasdierbedrijven met eigen grasland, waaronder veel melkveebedrijven, zal de maatregel over het algemeen beperkte wijzigingen opleveren in de bedrijfsvoering. Alleen op percelen waar nu andere gewassen worden geteeld dan gras of langjarige en biologische teelten, wordt een continue teelt van niet-rustgewassen niet meer mogelijk. Voor openteelt bedrijven met veel niet-rustgewassen heeft de maatregel 1:4 rotatie rustgewassen meer effect. Dit geldt ook voor telers die veel gebruik maken van kortdurende pachtpercelen en met name ook voor verpachters van dit type percelen. Negatieve economische gevolgen van het pakket zijn er met name voor akkerbouwbedrijven met intensieve bouwplannen (minder dan 1:4 rotatie rustgewassen). Doordat hoog salderende gewassen moeten worden vervangen door rustgewassen met lage saldo's neemt het inkomen af. Voor vollegrondsgroentenbedrijven is het effect naar verwachting kleiner doordat zij een sterkere concurrentiepositie op de ruilgrondmarkt hebben. Zij kunnen meer bieden voor ruilgrond doordat de saldo's van vollegrondsgroente hoger zijn dan die van akkerbouwgewassen. Door meer ruilgrond te verwerven, kunnen zij eenvoudiger hun areaal met hoog salderende vollegrondsgewassen op peil houden. Het inkomen zal daarmee naar verwachting in mindere mate afnemen.

3.1.1 Regeldruk

Het verruimen van de *uitrustperiode vaste storsrijke mest* op gras- en bouwland op zand en lössgronden door het vervroegen van de uitrustdatum, heeft geen regeldrukeffect tot gevolg.

Het verkorten van de *uitrustperiode drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib* op bouwland door een verschuiving van de eerste uitrustdatum leidt tot een toename van de regeldruk. Dit omdat landbouwers die voor een aangewezen teelt eerder dan 15 maart met drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib willen bemesten, dit voornemen in 'Mijn RVO' moeten aangeven. Aan de berekening van de regeldruk ligt de gecombineerde opgave van 2021 ten grondslag van landbouwers die in dat jaar een aangewezen gewas heeft geteeld en de percelen waarop een aangewezen gewas is geteeld. Voor de melding wordt gerekend met 2,4 minuten aanmelden op 'Mijn RVO': een kwartier voor het verzamelen van gegevens en 1,2 minuut voor het doorvoeren van het perceelnummer behorende bij het perceel. Daarbij wordt gerekend met een tarief per persoon per uur van € 37 overeenkomstig de standaard die voor kostenberekening van landbouwers wordt toegepast. Dit betekent een toename van de regeldruk van € 215.249. In deze berekening zijn ook landbouwers die meedoen met het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (hierna: GLB) meegenomen. Doordat het vanuit het GLB verplicht is om voor 31 januari door te geven welke gewassen men gaat telen en staat een eventuele 'vroege teelt' al in 'Mijn percelen' gemeld, is de toename in regeldruk waarschijnlijk lager. Daarbij komt de meldplicht ten aanzien van de teelt van maïs te vervallen. De regeldruk neemt hierdoor af met € 325.450 per jaar. Per saldo betekent dit een afname van de regeldruk met € 110.201 per jaar.

De *verplichte 1:4 rotatie met rustgewassen* leidt tot een toename van regeldruk doordat de landbouwer moet nagaan welke (rust)gewassen geteeld zijn indien het gebruikte perceel niet in eigendom is van de landbouwer en hij dit perceel voor minder dan vier jaar gebruikt. Aan de berekening ligt het aantal landbouwbedrijven dat in de periode 2018–2021 nieuwe percelen in gebruik hebben genomen ten grondslag. Voor het nagaan welke (rust)gewassen geteeld zijn, wordt gerekend met 2,4 minuten aanmelden op 'Mijn RVO' en 9,6 minuten voor het raadplegen van het hulpmiddel waarmee de landbouwer kan inzien welke gewassen er zijn geteeld. Deze 9,6 minuten bestaan uit het verzamelen van de gegevens van de percelen waarvan de teelthistorie niet bekend is en het daadwerkelijk raadplegen van het hulpmiddel. Het raadplegen hoeft maar één keer per perceel gedaan te worden in de periode van vier jaar. Er wordt gerekend met een tarief per persoon per uur van € 37,– overeenkomstig de standaard die voor kostenberekening van landbouwers wordt toegepast. Hiermee is een toename van de regeldruk voor de verplichte gewasrotatie berekend van € 92.929 in een jaar dat een rustgewas wordt geteeld. Dit komt neer op een toename van € 23.233 gemiddeld per jaar over een periode van vier jaar.

Daarmee komt de totale regeldruk op -€ 86.968 gemiddeld voor een periode van vier jaar. Hiermee betekent deze wijziging per saldo een voordeel voor het bedrijfsleven voor het aspect regeldruk.

Administratieve lasten i.v.m. handelingen:	Lasten gemiddeld over periode 4 jaar
Aangeven vroege teelt	€ 215.249
Rotatie rustgewassen; eens in de vier jaar	€ 23.232
Vervallen aangeven maispercelen	-€ 325.449
Totaal (gemiddeld per vier jaar)	-€ 86.968

3.1.2 Adviescollege Toetsing Regeldruk

Op 12 augustus 2022 heeft het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR) advies uitgebracht in over dit besluit.¹⁵ Het ATR toetst op vier aspecten. Hieronder wordt het advies met betrekking tot deze vier aspecten en de wijze waarop hier mee is omgegaan besproken.

1) *Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?*

Het ATR geeft ter overweging een kwantitatieve indicatie van de positieve effecten van de maatregelen op nitraatconcentraties en bodemkwaliteit op te nemen in de toelichting.

Nut en noodzaak voor onderhavig besluit zijn onderzocht in het kader van de totstandkoming van het zevende actieprogramma en addendum daarop, onder andere op basis van een milieueffect-rapportage¹⁶. De kwantitatieve indicatie van de positieve effecten van de maatregelen op nitraatconcentraties zijn ook in het kader van de totstandkoming van het zevende actieprogramma in beeld gebracht. Paragraaf 5 bevat de kwalitatieve effecten van onderhavige maatregelen. De kwantitatieve effecten zijn alleen beschikbaar zijn voor het zevende actieprogramma als totaal. Voor meer toelichting hierover wordt verwezen naar de kamerstukken rondom het zevende actieprogramma.¹⁷

2) *Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?*

Het college constateert dat de gewasrotatie met rustgewassen voor agrarische bedrijven forse gevolgen kan hebben. Het ATR adviseert duidelijk te maken welke alternatieven voor de gewasrotatie met rustgewassen zijn (en nog worden) onderzocht en inhoudelijk te motiveren waarom bepaalde alternatieven per 2023 voor de sector wel mogelijk zijn en andere (nog) niet.

Minder belastende alternatieven zijn onderzocht in het kader van de totstandkoming van het zevende actieprogramma. Met betrekking tot de 1:4 rotatie rustgewassen heeft die consultatie ertoe geleid dat die rotatie alleen verplicht is voor zand- en lössgronden. Dit besluit betreft implementatie van het zevende actieprogramma zoals dat eind 2021 is gepubliceerd. Voor een uitgebreide toelichting hierover wordt verwezen naar de eerder genoemde kamerstukken rondom het zevende actieprogramma.

3) *Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?*

Het ATR adviseert duidelijk te maken op welke wijze en wanneer MKB-bedrijven zijn geconsulteerd over de maatregelen, wat de bevindingen daarvan zijn en hoe opvolging is gegeven aan aandachtspunten voor de werkbaarheid.

De doelgroepen die de wetgeving moeten naleven zijn tijdens de totstandkoming van het zevende actieprogramma betrokken bij de planvorming. Naar aanleiding van de consultatie zijn wijzigingen in het zevende actieprogramma doorgevoerd. Deze wijzigingen zijn in november 2021 gepubliceerd.¹⁸ Vervolgens zijn de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven nogmaals in de gelegenheid gesteld te reageren tijdens de consultatie van dit besluit, zie paragraaf 6. Ook MKB-bedrijven konden van deze mogelijkheid gebruik maken. Daarnaast is tegelijkertijd met de consultatie een agrarische praktijktoets uitgevoerd, zie paragraaf 3.1.3.

4) *Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?*

Het ATR adviseert de regeldrukeffecten in kaart te brengen conform de Rijksbrede methodiek. Naar aanleiding van het advies is paragraaf 3.1.1 aangepast conform de Rijksbrede methodiek.

3.1.3 Agrarische Praktijktoets

De agrarische praktijktoets is een equivalent van de mkb-toets.¹⁹ Bij deze toets wordt advies ingewonnen bij een panel van (minimaal vijf) individuele agrariërs (niet in de rol van sector- of ketenvertegenwoordigers). In het panelgesprek wordt de deelnemers gevraagd welke effecten zij verwachten van een voorgenomen regeling op grond van hun praktijkervaring, zodat dit meegewogen kan worden in

¹⁵ Adviescollege toetsing regeldruk (2022). Wijziging Besluit gebruik meststoffen en Besluit activiteiten leefomgeving in verband met het zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn, 12 augustus 2022.

¹⁶ Kamerstukken II 2021/22, 33 037, nr. 431, blg-1008882 (advies van de commissie MER).

¹⁷ Zie hiervoor diverse stukken in de dossiers Kamerstukken II 2021/22, 33 037, nrs. 399 (zevende actieprogramma) en Kamerstukken II 2021/22, 33 037, 431 (addendum).

¹⁸ Zie o.a. de kamerbrief bij het zevende actieprogramma na consultatie (Kamerstukken 2021/21, 33 037, Nr. 431, 26 november 2021) en de was-woord tabel met wijzigingen ten opzichte van de consultatieversie (bijlage bij het Kamerstuk van 26 november 2021).

¹⁹ Kamerstukken II, 2020/21, 21 501-32, Nr. 1355, 6 oktober 2021. (Uitvoering moties over praktijktoets)

het wetsvoorstel. In het panel wordt in ieder geval stilgestaan bij de werkbaarheid, uitvoerbaarheid en regeldrukkosten van het voorstel en wordt besproken of het voorstel aansluit op de bedrijfspraktijk en proportioneel is.

Via de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (hierna: LTO) zijn deelnemers aangedragen met verschillende achtergronden (melkveehouders, akkerbouwers, vollegrondsgroentetelers etc.) en verspreiding over Nederland. In totaal zijn 7 deelnemers uitgenodigd met verschillende achtergronden uit verschillende delen van Nederland. Niet op alle uitnodigingen is reactie gekomen. Uiteindelijk was slechts één melkveehouder uit Noord Nederland bereid deel te nemen. Helaas is dit onvoldoende voor een representatieve agrarische praktijktoets. Wel is een gesprek gevoerd met de agrariër. Het resultaat is toegevoegd als inbreng uit de consultatie.

4. Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen

De toetsing van dit besluit op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, de zogenaamde uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (UHT) is uitgevoerd door de RVO en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA). Zowel NVWA als RVO zijn van mening dat dit wijzigingsbesluit uitvoerbaar en handhaafbaar is. Er worden nog wel enkele aandachtspunten gegeven. Deze worden hieronder besproken.

Verruimen uitrijdperiode vaste storrijke mest

De wijziging die ziet op het verruimen van de uitrijdperiode van storrijke mest en het verschuiven van de uitrijddatum van drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib leidt tot extra inzet op communicatie bij RVO, omdat de landbouwer of loonwerker hiervan in kennis moet worden gesteld. Om voor de landbouwer inzichtelijk te maken welke gewassen en door de jaren heen op de grond staan gaat RVO een hulpmiddel ontwikkelen.

Daarnaast vergt deze wijziging voor de NVWA extra handelingen en capaciteit omdat de inspecties van de NVWA over een langere periode moeten plaatsvinden. De fraudebestendigheid zou door deze wijziging gelijk blijven of licht toe kunnen nemen, omdat de druk op de opslagcapaciteit wordt verlaagd.

Verkorten uitrijdperiode drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib

De wijziging die ziet op het verkorten van de uitrijdperiode voor drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib leidt bij RVO tot extra uitvoeringslasten doordat de meldapplicatie moet worden aangepast. Daarnaast zal deze wijziging extra capaciteit en inzet vragen van het klantcontactcenter en de communicatiemedewerkers. Ook NVWA ziet complicaties voor de uitvoerbaarheid omdat nagegaan moet worden of het juiste perceel is aangemeld.

Als alternatief en randvoorwaarde voor de handhaafbaarheid van deze wijziging zien RVO en NVWA het bijwerken van 'Mijn percelen' gebruiken als melding van een vroege teelt. De landbouwer moet dan uiterlijk de dag voorafgaand aan het gebruik van drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib in de periode van 16 februari tot en 15 maart Mijn percelen bijwerken. De NVWA kan op basis van deze registratie vaststellen of bemesting voor 15 maart is toegestaan. Ook deze optie leidt bij RVO tot extra inzet op communicatie en van het klantcontactcenter voor vragen en klachten. Mogelijk neemt de fraudebestendigheid door deze wijziging toe, omdat er meer druk komt op de opslagcapaciteit van bedrijven. Het risico dat 'late gewassen' te vroeg worden bemest wordt verkleind.

Verplichte gewasrotatie met rustgewassen op zand- en lössgronden

De wijziging die ziet op de gewasrotatie met rustgewassen op zand- en lössgrond leidt bij RVO tot extra uitvoeringslasten doordat RVO inzichtelijk gaat maken welke gewassen en door de jaren heen op deze grond staan. De NVWA verwacht geen uitvoeringslasten van deze wijziging. Het is onduidelijk wat het effect is op de fraudebestendigheid omdat het een nieuwe verplichting betreft.

5. Milieueffecten

De maatregelen genomen in dit besluit vloeien rechtstreeks voort uit het zevende actieprogramma en bevatten geen implementatieruimte. Op het geheel van de maatregelen opgenomen in het zevende actieprogramma is een milieueffectrapportage beoordeling uitgevoerd. Voor een beschrijving van de kwantitatieve aspecten wordt verwezen naar hoofdstuk 7 van het zevende actieprogramma.

Aan die hierna volgende beschrijving van de milieueffecten over de wijzigingen van de uitrijddatum voor vaste storrijke mest op gras- en bouwland op zand- en lössgrond, de uitrijddatum voor drijfmest

of vloeibaar zuiveringsslib op bouwland en de gewasrotatie ligt de Milieueffectrapportage van deze maatregelen in zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn op planniveau ten grondslag²⁰.

Verruimen uitrijdperiode vaste storsrijke mest

Het verruimen van de uitrijddatum voor vaste storsrijke mest op gras- en bouwland dat gelegen is op zand- en lössgronden vergroot het risico op af- en uitspoeling van nutriënten in het oppervlaktewater en het grondwater iets. Daar staat tegenover dat ook het aandeel organische stof in de bodem wordt vergroot. Dit verbetert de structuur van de bodem en zorgt daarmee voor een betere infiltratiecapaciteit waardoor uitspoeling van nutriënten wordt verminderd. Bovendien versterkt de biodiversiteit doordat met name storsrijke vaste mest een positief effect heeft op de insectenstand en daarmee de weidevogels.

Verkorten eerste uitrijddatum drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib

Door het verkorten van de eerste uitrijddatum van drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib zal er vaker op het juiste tijdstip worden bemest. Hiermee zal het risico op uit- en afspoeling van nutriënten naar het grond- en oppervlaktewater tussen het moment van bemesting en het moment van opname van de meststoffen door het gewas afnemen.

Verplichte gewasrotatie met rustgewassen op zand- en lössgronden

Met het invoeren van een verplichte rotatie met rustgewassen wordt de waterkwaliteit verbeterd doordat rustgewassen veel van de beschikbare nutriënten kunnen opnemen. De uitspoeling naar het grondwater wordt hiermee verminderd. Daarnaast bedekken rustgewassen de bodem goed, en worden ze veelal geoogst via maaien. Hierdoor wordt oppervlakkige afspoeling verminderd. Dit draagt bij aan een betere oppervlaktewaterkwaliteit. Ook zorgen rustgewassen voor meer organische stof in de bodem, wat bijdraagt aan het klimaat, aan droogtebestendigheid en aan de denitrificatiecapaciteit van de grond. Tevens dragen rustgewassen bij aan de (bodem)biodiversiteit door het hogere organische stofgehalte en minder omwoelen van de grond.

6. Consultatie

Het ontwerpbesluit tot wijziging van het Bgm is samen met het ontwerpbesluit tot wijziging van het Bal opengesteld voor consultatie.²¹ Het besluit is overeenkomstig artikel 92, eerste lid, van de Wet bodembescherming bekend gemaakt in de Staatscourant (Strct. 15 juli 2022, nr. 19177). Ook zijn de ontwerpbesluiten van 15 juli 2022 tot en met 12 augustus 2022 opengesteld voor internetconsultatie.

In totaal zijn 90 reacties ontvangen op beide ontwerpbesluiten. De reacties zijn afkomstig van individuele partijen en van de volgende sector- en ketenpartijen: LTO, Cumela²², de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (hierna: NMV), de Nederlandse Akkerbouwers Vakbond (hierna NAV), en de Koninklijke Algemeene Vereeniging voor Bloembollencultuur (hierna: KAVB).

Deze paragraaf gaat alleen in op de op de ter consultatie voorgelegde wijzigingen van het Bgm. Dit betekent onder andere dat reacties op andere maatregelen uit het zevende actieprogramma buiten beschouwing blijven. Wel wordt voor een goed begrip van het proces in paragraaf 2.3.1 ingegaan op het proces voorafgaand aan de samenstelling van de lijsten met rustgewassen. Op een aantal punten hebben de reacties geleid tot aanpassing van de toelichting. Het verslag van de Internetconsultatie van de twee ontwerpbesluiten wordt gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl/bgmbal.

6.1 Verruimen van de uitrijdperiode storsrijke mest

LTO, NMV en NAV zijn positief over de verruiming van de uitrijdperiode voor storsrijke mest. Daarnaast vraagt LTO om een verduidelijking van de definitie van een 'substantiële' hoeveelheid stro in storsrijke mest.

Er is op dit moment geen aanleiding om de bestaande definitie van storsrijke mest in het Bgm aan te passen. In beginsel is de maatregel bedoeld voor het uitrijden van vaste mest afkomstig van een

²⁰ Boekel, E.M.P.M. van et al. (2021) Effecten van maatregelen in het Zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn: Milieueffectenrapportage op planniveau. Rapport 3108.

²¹ De gelijktijdige consultatie van de ontwerpbesluiten Bgm en Bal was nodig om te voorkomen dat reacties twee keer moesten worden ingediend. De gelijktijdige aanpassing van het Bgm en het Bal is nodig om te voorkomen dat op 1 januari geen regels van kracht zijn. Als de Omgevingswet op 1 januari 2023 in werking treedt, komt het Bgm te vervallen. Mocht de omgevingswet niet op 1 januari in werking treden, dan blijft het Bgm van kracht tot de Omgevingswet in werking is getreden.

²² Cumela is een brancheorganisatie voor groen, grond en infra.

huisvestingssysteem waarin stro wordt gebruikt om daarop landbouwhuisdieren te houden. Ook natuurgras en olifantsgras kunnen hier onder vallen, mits de resten van deze droge stroachtige plantenresten duidelijk zichtbaar zijn in de mest en voldoen aan de eisen van substantiële hoeveelheid stro. Het stro moet duidelijk met het blote oog herkenbaar zijn in de op het land uitgereden mest en moet gelijkmatig in de mest verdeeld zijn.

6.2 Verkorten uitrijdperiode drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib

Meerdere partijen reageren op deze maatregel. In de reacties wordt de knelpunten met betrekking tot de mestopslag en een toename van het gebruik van kunstmest benoemd. Zij zijn van mening dat de maatregel wel werkbaar is als er aan het eind van het seizoen een maand langer mag worden uitgereden. LTO ziet deze maatregel als een vorm van kalenderlandbouw en pleit voor meer flexibiliteit in het streven om zaaien en bemesten zo dicht mogelijk bij elkaar te laten plaatsvinden. Cumela ziet knelpunten in relatie tot de capaciteit bij loonwerkers. Enkel stellen alternatieven voor, zoals een verbod op het uitrijden bij regen of het uitgaan van de temperatuur in de bodem of de temperatuursom als basis voor het kunnen uitrijden. Ook wordt gesteld dat de maatregel niet nodig is, omdat bemesting vanwege de kosten toch alleen wordt toegepast als het nodig is. Enkele partijen maken zich zorgen over de gevolgen voor weidevogels en akkervogels. Mogelijk zorgt deze maatregel voor een verstoring bij het zoeken van een broedplaats, omdat het mestuitrijdseizoen door deze verschuiving begint in het broedseizoen.

Het verlengen van het uitrijdseizoen met een maand levert meer uitspoeling op, omdat het gewas de aangeleverde nutriënten niet meer kan opnemen aan het eind van het groeiseizoen. Dit vergroot het risico op uitspoeling.

Er is op dit moment geen aanleiding om problemen te verwachten voor weidevogels. De reden hiervoor is dat de datum waarop grasland bemest mag worden niet wordt verschoven. Voor akkervogels zal de impact op het latere bemestingsmoment weinig effect hebben. Allereerst omdat de meeste soorten pas vanaf april nestelen en de bemesting dan al heeft plaatsgevonden. Voor de vogels die vroeger nestelen geldt dat zij meestal broeden in gewassen die vallen in de categorie vroege teelten (bijvoorbeeld de graangewassen). Voor deze vroege teelten geldt een uitzondering voor de bemestingsdatum vanaf 1 maart; zij kunnen dus nog steeds vanaf 16 februari worden bemest. Bij akkervogels die niet broeden in de vroege teelten kan een akkerrand uitkomst bieden.

6.3 Verplichte gewasrotatie met rustgewassen op zand- en lössgronden

Meerdere partijen hebben moeite met de introductie van een verplichte 1:4 rotatie rustgewassen. Enkel geven aan dat deze maatregel een inkomensachteruitgang voor de boer betekent en vragen om een compensatie in het jaar dat een rustgewas wordt geteeld. Ook vraagt een enkeling om een ondergrens van 15–20 hectare waarbij vrijstelling van de maatregel geldt en een enkeling geeft aan dat een 2:4 rotatie bij aardappelen gewenst is.

Het telen van een rustgewas zal inderdaad ingrijpen op het verdienvermogen van de boer. Deze verplichting is daarom ook specifiek gericht op de gebieden met de grootste opgave voor de waterkwaliteit, waar rustgewassen voor een noodzakelijk verbetering kunnen zorgen. Op de lange termijn kan een rustgewas bijdragen aan een betere bodemkwaliteit, dit kan bijdragen aan betere opbrengsten. Het kan vanuit bedrijfseconomisch perspectief nog interessant zijn juist de eerste jaren een rustgewas te telen, en de laatste jaren een intensieve teelten te telen, wanneer daar mogelijk meer vraag naar is. Er is geen bezwaar om vaker dan een keer per vier jaar een rustgewas te telen.

Cumela stelt vanuit het belang van eenvoudige regelgeving voor om de uitzondering voor biologische landbouw te laten vervallen. Zij stelt dat als de redenatie is dat deze sector toch al voldoet, er ook geen uitzondering nodig is. Een enkeling geeft aan dat indien het bedrijf deels biologisch, deels gangbaar is, dit op papier niet mogelijk is. De NMV vindt het van belang dat melkveehouders op hun huiskavels blijvend grasland kunnen telen in verband met de weidegang en dat zij op veldkavels voedergewassen zoals snijmais kunnen telen. Deze maatregel betekent een inkomensachteruitgang, omdat ze een gewas moeten telen dat minder opbrengt.

De uitzondering voor de biologische sector is nodig omdat zij met een ander rotatiesysteem werken met hetzelfde doel – minder uitspoeling en een goede bodemkwaliteit. Door in de Gecombineerde Opgave aan te geven dat het om een biologische teelt gaat (ten minste voor 4 jaar), hoeft dit perceel niet te voldoen aan de 1:4 rotatie rustgewassen. Duurzame bouwplannen hebben impact op de landbouwpraktijk en de manier waarop nu gewerkt wordt. Echter, de inzet op duurzame bouwplannen zoals deze nu is opgenomen in het zevende actieprogramma was zo opgenomen om te voorkomen dat er vanuit het zevende actieprogramma nog steviger moest worden ingegrepen ten behoeve van de waterkwaliteit. Het alternatief was teeltverboden voor uitspoelingsgevoelige gewassen, zoals mais, op



uitspoelingsgevoelige gronden kunnen zijn. Dit zou een veel grotere impact hebben op de landbouw-praktijk.

De NMV noemt de stapelende regeldruk die het gevolg is van een afzonderlijke meldplicht voor het telen van rustgewassen. Een opgave via 'Mijn percelen' zou afdoende moeten zijn. Een enkele agrariër geeft aan dat deze maatregel problemen oplevert bij een groot perceel zonder bijvoorbeeld sloten of wegen. Meerdere melkveehouders geven aan dat zij grond ruilen met akkerbouwers en verwachten dat hun rotatie niet goed beoordeeld wordt.

Er is geen afzonderlijke meldplicht voor het telen van rustgewassen. De gegevens verzamelt in de Gecombineerde Opgave zijn hiervoor afdoende. Bij een groot perceel is het van belang dat na 4 jaar op het hele perceel een rustgewas heeft gestaan. In de praktijk zal dit niet op de meter nauwkeurig worden gecontroleerd. Het blijft wel de verantwoordelijkheid van de landbouwer om deze roulatie te verspreiden over zijn perceel. De rotatie van rustgewassen wordt beoordeeld op perceel niveau, grondruil vormt dus geen belemmering voor deze maatregel. Hiermee kan rotatie juist makkelijker gehaald worden.

7. Voorhang en nahang

Het ontwerp van dit besluit is op grond van artikel 92, eerste lid, van de Wet bodembescherming op 3 oktober tot PM aan beide kamers der Staten-Generaal gezonden in het kader van de voorhang. Dit heeft geleid tot... PM

Het onderhavige besluit wordt, na vaststelling ervan, nogmaals toegezonden aan de Eerste en Tweede Kamer alvorens in werking te treden.

8. Inwerkingtreding en vaste verandermomenten

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. In het zevende actieprogramma is opgenomen dat de maatregelen in dit besluit met ingang van 1 januari 2023 in werking treden. Dit is niet meer haalbaar gebleken gezien de procedurestappen die de Wet bodembescherming voorschrijft in het kader van deze wijziging van het op die wet gebaseerde Besluit gebruik meststoffen. De wet bodembescherming voorziet in dit geval zowel in een voorhang als in een nahangprocedure. De uitrijddatum voor strotijke mest is verruimd van 31 januari naar 1 januari. Daar komt bij dat voor toepassing van de maatregel over de 1:4 rotatie rustgewassen gerekend wordt met de startdatum van 1 januari 2023. Om te zorgen dat deze verruiming ook daadwerkelijk effect sorteert vanaf 1 januari 2023, is de mogelijkheid tot terugwerkende kracht opgenomen. Hiertoe strekt artikel II. Er is afgeweken van de publicatietermijn van twee maanden van het kabinetsbeleid inzake vaste verandermomenten, omdat er bij de implementatie van de maatregelen uit het zevende actieprogramma op basis van de Nitraatrichtlijn sprake is van bindende Europese regelgeving.

II Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

Artikel 4 van het Bgm bevat twee hoofdregels, te weten het verbod om vaste strotijke mest te gebruiken in de periode van 1 september tot en met 31 januari en het verbod om drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib te gebruiken in de periode van 1 augustus tot en met 15 februari.

Op deze regels vindt een tweetal aanpassingen plaats. Ten eerste is het mogelijk om al met ingang van 1 januari vaste strotijke mest te gebruiken op gras- en bouwland dat gelegen is op zand- of lössgrond. Dit wordt geregeld met de toevoeging van een nieuw onderdeel (onderdeel d) aan artikel 4, tweede lid, van het Bgm.

Ten tweede is de periode waarin drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib mag worden uitgereden, met een maand verkort. De wijziging van onderdeel a van het derde lid van artikel 4 van het Bgm regelt dat. Het verbod op het gebruik van drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib eindigt daardoor op 15 maart in plaats van 15 februari. De aanpassingen van artikel 4, vierde lid, van het Bgm voorzien in een uitzondering op deze gewijzigde regel. Ze hebben tot gevolg dat eerder dan vanaf 16 maart, namelijk in de periode 16 februari tot en met 15 maart, drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib op bouwland gebruikt kan worden als in hetzelfde kalenderjaar een bij ministeriële regeling aangewezen gewas wordt ingezaaid, geplant of gepoot. Deze aanwijzing krijgt zijn beslag in de Uitvoeringsregeling gebruik meststoffen en zal gewassen bevatten die eerder dan 16 maart bemesting nodig hebben.

Met het oog op de controle op de naleving van de alleen voor aangewezen gewassen toegestane uitrijdperiode van 16 februari tot en met 15 maart is voor de landbouwer een meldplicht opgenomen voor het perceel waarop een aangewezen gewas wordt ingezaaid (wijziging van artikel 4, zesde lid,



Bgm). Deze melding moet uiterlijk de dag voorafgaand aan de dag van uitrijden worden gedaan.

Tot slot bevat het wijzigingsartikel nog een aantal wetstechnische aanpassingen als gevolg van het vervallen van de meldplicht van de teelt van mais op zand- of lössgrond als hoofddeelt. Omdat 16 maart als eerste bemestingsdatum de hoofdregel is voor drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib, is het voor de handhaving niet langer nodig om inzichtelijk te maken waar maïs geteeld zal gaan worden. De aanmeldplicht kan hiermee komen te vervallen.

Artikel I, onderdeel B

In het nieuwe artikel 8b van het Bgm is geregeld dat op ieder perceel landbouwgrond op zand- of lössgrond eens in de vier jaar, maar uiterlijk het vierde kalenderjaar een bij ministeriële regeling aangewezen gewas, te weten een rustgewas wordt geteeld. De gebruiker van het perceel is verantwoordelijk dat deze rotatie plaatsvindt. Wel zal door RVO gewerkt worden aan een systeem waarmee inzichtelijk gemaakt kan worden welke gewassen in het verleden zijn geteeld.

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,