

Kenmerk	W11.20.0434/IV
Datum aanhangig	24 november 2020
Datum vastgesteld	16 december 2020
Datum advies	16 december 2020
Datum publicatie	6 januari 2021
Vindplaats	Staatscourant

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 24 november 2020, no.2020002419, 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 ter uitvoering van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn en tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet teneinde een grondslag op te nemen voor het uitsluitend verstrekken van gegevens via de elektronische weg, met nota van toelichting.

Met het ontwerpbesluit wordt het Besluit gebruik meststoffen (Bgm) en het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (Ubm) gewijzigd. Met deze wijzigingen wordt uitvoering gegeven aan in het zesde Actieprogramma Nitraatrichtlijn opgenomen maatregelen om nitraatuitspoeling uit landbouwgrond naar grond- en oppervlaktewater in Nederland te verminderen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de gevolgen van de in het ontwerpbesluit voorgestelde maatregelen voor de sector en over de uit het ontwerpbesluit voortvloeiende handhavingslasten voor de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting, en zo nodig van het ontwerpbesluit.

1. Achtergronden

Het Bgm bevat voorschriften ten aanzien van het gebruik van meststoffen. Deze gebruiksvoorschriften strekken tot implementatie van de Nitraatrichtlijn. (zie noot 1) De Nitraatrichtlijn heeft onder meer tot doel om waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen. Om dit doel te realiseren, zijn lidstaten onder andere verplicht meerjarige actieprogramma's op te stellen. Eind 2017 is het zesde Actieprogramma Nitraatrichtlijn 2018-2021 (zie noot 2) (hierna: 'Actieprogramma') opgesteld, waarin de maatregelen zijn beschreven die Nederland gedurende de looptijd van het zesde actieprogramma zal nemen om onder andere de

nitraatuitspoeling uit landbouwgrond naar grond- en oppervlaktewater te verminderen. Het ontwerpbesluit ziet op een deel van de maatregelen die per 1 januari 2021 ingaan. In de eerste plaats worden maatregelen genomen om nader invulling te geven aan het principe van precisiebemesting. (zie noot 3) Meer specifiek wordt de uitrijdperiode van drijfmest en vloeibaar zuiveringsslib op zand- en lössgronden, voorafgaand aan de teelt van mais, ingekort: van 15 februari t/m 15 september naar 15 maart t/m 15 september. Om handhaving mogelijk te maken, dient de landbouwer de voorgenomen teelt van maïs uiterlijk 15 februari via elektronische weg te melden bij RVO.nl. In de tweede plaats bevat het ontwerpbesluit maatregelen die landbouwers met ruggenteelten op klei of lössgrond moeten nemen om de afspoeling van percelen naar nabij gelegen watergangen te voorkomen.

2. Uitvoeringslasten voor de sector

Indien een aan een watergang grenzend perceel bouwland op klei- of lössgrond wordt gebruikt voor een ruggenteelt, dienen maatregelen te worden genomen om de afspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater tegen te gaan en aan efficiëntere benutting van water en meststoffen bij te dragen. Voorgesteld artikel 8b Bgm schrijft daartoe een drietal (alternatieve) maatregelen voor: in de eerste plaats kan ervoor worden gekozen drempels tussen de ruggen aan te leggen. In de tweede plaats kan ervoor worden gekozen greppels aan te brengen die in niet-extreme weersomstandigheden het water vasthouden op het perceel en niet op een watergang afwateren. In de derde plaats kan ervoor worden gekozen langs de aan het desbetreffende perceel grenzende watergang een onbeteelde en onbemeste zone van minimaal drie meter aan te leggen.

In de toelichting wordt opgemerkt dat de aanleg van drempels of het treffen van andere waarneembare maatregelen tussen en rondom ruggenteelten kosten voor de landbouwer meebrengt. (zie noot 4) De aard en omvang van deze werkzaamheden en de kosten die er (grosso modo) mee gepaard gaan, worden in de toelichting echter niet gespecificeerd. Evenmin wordt duidelijk of landbouwers hiervoor investeringen in landbouwmachines moeten treffen of dat zij de werkzaamheden met reeds beschikbaar materieel en menskracht kunnen (laten) verrichten. Landbouwers zullen, gelet op de voorgenomen inwerkingtreding van het ontwerpbesluit per 1 januari 2021 de voorgeschreven maatregelen bij de aanvang van de teelt moeten hebben getroffen. Uit de toelichting blijkt niet of landbouwers daartoe op die korte termijn in staat zijn, met name in het geval investeringen in landbouwmachines noodzakelijk zijn. De Afdeling acht duidelijkheid daarover van belang.

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

3. Handhavingslasten voor de NVWA

Invoering van de voorgestelde maatregelen betekenen voor de NVWA een verzwaring van haar handhavingslasten, vergeleken met de huidige situatie. Daarover wordt in de toelichting opgemerkt dat de extra lasten die dit met zich meebrengt voor de NVWA zullen vallen binnen het huidige budget dat hiervoor wordt verstrekt door het Ministerie van LNV. (zie noot 5) Aldus is het niet duidelijk of de NVWA over voldoende middelen zal beschikken voor een adequate en effectieve handhaving en uitvoering van het ontwerpbesluit. De Afdeling acht dit evenwel van wezenlijk belang, in het bijzonder gelet op het recente onderzoek naar de middelen en de taken van de NVWA (zie noot 6) en het belang van adequaat toezicht en controle uit oogpunt van Unierecht. (zie noot 7)

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

Nader rapport (reactie op het advies) van 22 december 2020

2. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de nota van toelichting op de punten van de verschillende ingebrachte opmerkingen aangevuld. Hierbij is aangegeven dat een nadere specificatie van de kosten lastig vast te stellen is, omdat de percelen van bedrijven waarop deze waarneembare hindernissen moeten worden aangebracht onderling zullen verschillen. Ook speelt hierbij mee dat de landbouwer kan kiezen uit verschillende waarneembare maatregelen die kunnen worden genomen. Daarbij zal een landbouwer de afweging moeten maken of hij deze werkzaamheden zelf uitvoert of laat uitvoeren door een loonwerker. Ook deze afweging is van invloed op de kosten die de maatregelen voor de landbouwer meebrengen.

3. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de nota van toelichting aangevuld, waarbij is aangegeven dat ten behoeve van het zesde actieprogramma financiële middelen beschikbaar zijn gesteld inclusief budget voor controle en handhaving door de NVWA (Kamerstuk 33037, nr. 323).

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele kleine verbeteringen aan te brengen in de nota van toelichting.

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

Voetnoten

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

(2) Bijlage bij Kamerstukken II, 2017-2018, 33 037, nr. 250.

(3) Bij precisiebemesting wordt de juiste mest op de juiste plaats, op de juiste manier, op het juiste tijdstip en in de juiste hoeveelheid toegediend, om zo precies mogelijk te voorzien in de behoefte van gewas en bodem (nota van toelichting, paragraaf 2.1 ("Aanpassing uitrijdperiode op bouwland voorafgaand aan teelt van maïs op zand- en lössgronden").

(4) Nota van toelichting, paragraaf 3.1.2 ("Overige bedrijfseffecten").

(5) Vergelijk de nota van toelichting, paragraaf 3.2, laatste alinea ("Uitvoerings- en handavingslasten")

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

(7) Daarbij wijst de Afdeling in het bijzonder op het derogatiebesluit, op grond waarvan Nederland een hogere gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen is toegestaan dan op grond van de Nitraatrichtlijn. Een van de voorwaarden daarvoor is een versterking van de inspectie- en controlecapaciteit ter handhaving van het Nederlandse mestbeleid. Zie artikel 4, tweede lid, aanhef en onder c van Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1073 (PbEU 2020 L 234/20).

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting