

Vergaderjaar 2018–2019

**35 233**

## **Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de implementatie van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn**

**Nr. 3**

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Dit voorstel van wet strekt tot wijziging van de Meststoffenwet om de implementatie van het zesde actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2018 -2021) mogelijk te maken. De inwerkingtreding van de bij wet te regelen maatregelen uit het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn is voorzien per 1 januari 2020. Er wordt achtereenvolgens ingegaan op de achtergronden bij het wetsvoorstel en op de voorgestelde wijzigingen. Vervolgens komen de bedrijfseffecten, de milieueffecten en de administratieve lasten, de uitvoering en handhaving, alsmede de zienswijzen uit de consultatie aan de orde. Tot slot wordt het wetsvoorstel artikelsgewijs toegelicht. Deze toelichting wordt gegeven mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

##### **2. Achtergrond**

Met het in de Meststoffenwet opgenomen gebruiksnormenstelsel wordt uitvoering gegeven aan richtlijn 91/676/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG L 375; hierna: Nitraatrichtlijn). Ook strekt het gebruiksnormenstelsel ter uitvoering van de uit Europese regelgeving voortvloeiende verplichtingen tot normering van het gebruik van fosfaat houdende meststoffen. Het gaat dan vooral om richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327; hierna: Kaderrichtlijn water). Op grond van artikel 5 van de Nitraatrichtlijn dient een lidstaat een actieprogramma op te stellen om de doelstellingen uit de Nitraatrichtlijn te bereiken. Waar nodig zijn aan het actieprogramma aanvullende maatregelen verbonden. Het actieprogramma dient ten minste eens in de vier jaar te worden gezien en waar nodig herzien voor de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn. Het vijfde

actieprogramma Nitraatrichtlijn 2014–2017 is in dat licht herzien voor de periode 2018–2021 waarop het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn ziet.

De Nitraatrichtlijn stelt een maximale hoeveelheid van 170 kilogram stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar vast dat op of in de bodem gebracht mag worden. De Europese Commissie kan een lidstaat derogatie verlenen waardoor een hogere hoeveelheid dan 170 kilogram stikstof kan worden toegepast, indien aan een aantal voorwaarden is voldaan. Ten eerste dient de lidstaat onder meer door een actieprogramma voldoende invulling aan de Nitraatrichtlijn te geven. Ten tweede moet de derogatie gemotiveerd worden aan de hand van objectieve criteria, zoals lange groeiperiodes, gewassen met hoge stikstofopname en bodems met een uitzonderlijk denitrificatievermogen. Ten slotte dient door een wetenschappelijke onderbouwing aangetoond te zijn dat met een derogatie de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn worden behaald. De Tweede Kamer is in de afgelopen jaren uitgebreid geïnformeerd over de invulling van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Zie daartoe onder meer Kamerstukken II 2015–2016, 33 037, nummer 168, Kamerstukken II 2016–2017, 33 037, nummers 183, 195, 200, 201, 219, 222, Kamerstukken II 2017–2018, 33 037, nummers 224, 225, 226. Aan de Eerste en Tweede Kamer is het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn bij brieven van 22 december 2017 van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de Minister en de Staatssecretaris van Infrastructuur & Waterstaat aangeboden (Kamerstukken I 2017/2018, 33 037 nr. J en Kamerstukken II 2017/2018, 33 037, nr. 250). De implementatie van de maatregelen uit het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn in de Meststoffenwet is een noodzakelijke voorwaarde voor de derogatie die per 31 mei 2018 voor de jaren 2018 en 2019 is verleend<sup>1</sup>.

### **3. Wijzigingsvoorstellen**

#### **De gebruiksnormen**

De gebruiksnormen strekken ertoe het gebruik van meststoffen op of in de bodem te begrenzen. Met ingang van het derde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2006–2009) is het gebruiksnormenstelsel voor stikstof en fosfaat ingevoerd met als uitgangspunt de bemesting op landbouwgronden af te stemmen op de gewasbehoefte om aldus de belasting van het milieu door meststoffen die niet door gewassen worden opgenomen te beperken. Tot en met 2009 was het stelsel van fosfaatgebruiksnormen alleen gedifferentieerd naar grondgebruik, te weten grasland of bouwland. Het stelsel van fosfaatgebruiksnormen is met het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2010–2013) verder verfijnd door de hoogte van de norm te relateren aan de fosfaattoestand van de bodem. Conform goede landbouwpraktijk voor bemesting bepalen het grondgebruik (gewasteelt) en de fosfaattoestand van de bodem de fosfaatgebruiksnorm die op een landbouwperceel van toepassing is. De differentiatie naar fosfaattoestand van de bodem is gericht op de beperking van de uitspoelingsverliezen naar het oppervlaktewater. Naarmate de fosfaattoestand van de bodem hoger is, kan het gewas voor productie meer fosfaat uit de bodem opnemen en is er minder fosfaat nodig om bij te bemesten. Daardoor nemen de uitspoelingsverliezen naar oppervlaktewater af. In het fosfaatgebruiksnormenstelsel is het streven het bereiken van de fosfaattoestand «neutraal». Het niveau van bemesting met fosfaat en dat van

---

<sup>1</sup> Uitvoeringsbesluit 2018/820 van de Europese Commissie van 31 mei 2018 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 L 137/27.

onttrekking van fosfaat door het gewas zijn dan in evenwicht met elkaar (evenwichtsbemesting).

#### *Afspraken op grond van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn*

In het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn is voor de jaren 2020 en 2021 voorzien in twee wijzigingen in het stelsel van fosfaatgebruiksnormen om een betere aansluiting van de fosfaatgebruiksnormen op de stijgende gewasopbrengsten en de fosfaattoestand van de bodem te bewerkstelligen. De veranderingen hebben betrekking op de hoogte van de normen, opdat deze beter aansluiten op de veranderingen in de opbrengsten van landbouwgewassen. Dat is inherent aan een biologisch systeem als de landbouw waarin klimatologische omstandigheden, teeltomstandigheden en voortgaande ontwikkelingen in de plantveredeling tot een geleidelijk proces van veranderingen leiden.

De wijziging die per 1 januari 2020 is voorzien betreft de fosfaatgebruiksnormen en een verfijning van de huidige klasse-indeling. In de wet is op dit moment een klasse-indeling van de fosfaattoestand van de bodem in hoog, neutraal en laag opgenomen. In het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn is opgenomen dat de klasse «arm» die nu nog als een specifieke subklasse van de klasse laag wordt aangemerkt, per 2020 als een aparte klasse wordt aangemerkt en dat de klasse «neutraal» wordt opgedeeld in de klassen «neutraal» en «ruim voldoende». Met deze opsplitsing wordt een meer op de toestand van het perceel toegesneden fosfaatbemesting mogelijk gemaakt en is het mogelijk beter invulling te geven aan de verhoging van de fosfaatgebruiksnormen door hogere gewasopbrengsten.

Op grond van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn zal met ingang van 1 januari 2021 een gecombineerde indicator van de fosfaattoestand voor grasland en bouwland ingevoerd worden om de fosfaattoestand te bepalen. Dat betreft een combinatie van een intensiteitsindicator en een capaciteitsindicator. Deze intensiteitsindicator is eenvoudig, geeft snel een indicatie van de beschikbare hoeveelheid fosfaat in de bodem, kan snel worden toegepast, kan positief bijdragen aan het milieu en kan goed worden gebruikt om tevens een beeld te krijgen van de hoeveelheid andere mineralen in de bodem. De capaciteitsindicator geeft een beeld van de totale hoeveelheid fosfaat.

In het huidige stelsel worden er voor grasland en voor bouwland onderscheiden indicatoren toegepast. De gecombineerde indicator kan op zowel bouwland als grasland worden toegepast om in de bemestingsadviezen voor fosfaat en de fosfaatgebruiksnormen meer rekening te houden met de mate van beschikbaarheid van fosfaat in de bodem gedurende het groeiseizoen. Er loopt nog onderzoek naar de overgang van de onderscheiden indicatoren voor grasland en bouwland die tot en met 2020 van kracht zijn naar de gecombineerde indicator in verband met de gevolgen voor de berekening van de fosfaattoestand van de bodem en de fosfaatgebruiksnormen die aan de fosfaattoestand van de bodem verbonden zijn. Vanwege dit onderzoek is het nog niet mogelijk vast te stellen hoe de invulling van de verschillende klassen van de fosfaattoestand vanaf 2021 zal zijn.

#### *Delegatie van regels inzake de toestand van de bodem en fosfaatgebruiksnormen*

De implementatie van de gecombineerde indicator is voorzien per 1 januari 2021. Dit gebeurt door op basis van artikel 35 te voorzien in een kader bij algemene maatregel van bestuur en nadere regeling bij ministeriële regeling. Het onderzoek naar de toepassing van de gecombineerde indicator heeft mogelijk gevolgen voor de klasse-indeling van de

fosfaattoestand van de bodem en daarmee voor de fosfaatgebruiksnormen. Dit zou betekenen dat na de verfijning van de klasse-indeling van de fosfaattoestand de in het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn aangekondigde wijziging van de fosfaatgebruiksnormen die per 2020 gaan gelden, de klasse-indeling en de fosfaatgebruiksnormen als gevolg van de introductie van de gecombineerde indicator een jaar later opnieuw in de wet zouden moeten worden aangepast. De implementatie van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn zou hiermee in gedrang komen.

Om de volledige implementatie van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn per 2020 en 2021 toch mogelijk te maken wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om de onderdelen inzake de indicator en klasse-indeling van de fosfaattoestand van de bodem te laten vervallen in dit wetsvoorstel. De regeling van de indicatoren, de klasse-indeling van de fosfaattoestand van de bodem en andere regels over de toestand van de bodem kunnen reeds op grond van artikel 35, eerste lid, van de Meststoffenwet bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. De bevoegdheid van artikel 35, eerste lid, Meststoffenwet is voldoende beperkt, aangezien de regels inzake de indicatoren en de klasse-indeling van de fosfaattoestand van de bodem in dienst staan van de fosfaatgebruiksnormen.

Tevens wordt voorgesteld om de fosfaatgebruiksnorm die geldt voor de fosfaatklasse «hoog» op het niveau van de wet te regelen, in plaats van de norm voor de fosfaatklasse «neutraal» zoals nu het geval is. Daarbij wordt het vaststellen van de hogere fosfaatgebruiksnormen gedelegeerd aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de Minister). Het kader voor het vaststellen hiervan wordt opgenomen in een nog op te stellen algemene maatregel van bestuur die eveneens per 1 januari 2020 in werking moet treden. Deze wijze van afwijking van de in de wet vastgelegde fosfaatgebruiksnorm voor gronden met een fosfaattoestand lager dan hoog past hiermee binnen de structuur van artikel 11 van de Meststoffenwet zoals deze thans geldt. Zie hiertoe ook de artikelsgewijze toelichting. De rechtszekerheid van de landbouwers die worden getroffen door de fosfaatgebruiksnormen en het behalen van de doelen van de Nitraatrichtlijn is geborgd omdat het hier gaat om het vastleggen van hogere normen voor gronden met een lagere fosfaattoestand dan hoog. Op deze gronden zijn door lagere fosfaattoestand van de bodem de uitspoelingsverliezen immers kleiner.

### **Plafonds productie dierlijke meststoffen**

Sinds 2006 is de mestproductie door de veehouderij in Nederland gemaximeerd, uitgedrukt in 172,9 miljoen kilogram fosfaat en 504,4 miljoen kg stikstof. Dit plafond is verdeeld naar sectorale plafonds voor de varkens-, pluimvee- en melkveehouderij, alsmede de categorie overige diersoorten. In het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn is opgenomen dat Nederland het nationale mestproductieplafond en de sectorplafonds, uitgezonderd de categorie overige diersoorten, zal vastleggen in wetgeving. De Europese Commissie heeft deze vastlegging als voorwaarde gesteld voor het verkrijgen van een nieuwe derogatie (Kamerstuk 33 037, nrs. 222 en 226, 7 september 2017 en 18 oktober 2017). Het nationale mestproductieplafond bedraagt 172,9 miljoen kilogram fosfaat en 504,4 miljoen kilogram stikstof. De sectorplafonds bedragen voor de melkveehouderij 84,9 miljoen kilogram fosfaat en 281,8 miljoen kilogram stikstof, voor de varkenshouderij 39,7 miljoen kilogram fosfaat en 99,1 miljoen kilogram stikstof en voor de pluimveehouderij 27,4 miljoen kilogram fosfaat en 60,3 miljoen kilogram stikstof. De overige productie van fosfaat en stikstof in het nationale mestproductieplafond betreft de categorie overige diersoorten.

Het is cruciaal dat overschrijdingen van het fosfaatproductieplafond, zoals die zich in 2015 en 2016 hebben voorgedaan, in de toekomst worden voorkomen. Hiervoor zijn de sectorale plafonds en bijbehorende rechtenstelsels bepalend. In het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn is dan ook aangegeven dat Nederland zowel het nationale plafond als elk van de sectorale plafonds zal handhaven door middel van de rechtenstelsels voor de varkens-, pluimvee- en melkveehouderij (brief van 22 december 2017, Kamerstukken II 33 037, nr. 250). De Europese Commissie heeft in de voor 2018–2019 verleende derogatiebeschikking als voorwaarde gesteld dat Nederland ervoor dient te zorgen dat de totale productie van dierlijke mest, zowel wat stikstof als fosfaat betreft, het niveau van het jaar 2002 niet overschrijdt. Zie daartoe de beschikking van de Europese Commissie van 31 mei 2018, nummer 2018/820/EU. Gelet op het voorgaande dient nieuwe wetgeving ter uitvoering van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn te voorzien in bindende plafonds voor de productie van dierlijke mest die niet mogen worden overschreden. Voorliggend wijzigingsvoorstel voorziet daarin.

Voorgesteld wordt dat de Minister elk jaar de totale jaarlijkse nationale productie van meststoffen en de jaarlijkse totale productie van meststoffen per sector (varkens-, pluimvee- en melkveehouderij) in de Staatscourant publiceert. Deze publicatie vindt plaats wanneer de Minister beschikt over de definitieve cijfers van het Centraal bureau voor de statistiek (hierna: CBS) over de productie van dierlijke meststoffen in het voorgaande kalenderjaar. Voor melkvee gaat het daarbij om de totale dierlijke meststoffenproductie uitgedrukt in kilogrammen stikstof en in kilogrammen fosfaat, gecorrigeerd voor ruwvoer. Voor de vaststelling van de productiecijfers van de melkveehouderij is in het kader van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn namelijk met de Europese Commissie afgesproken dat rekening mag worden gehouden met natuurlijke variaties in het fosfaat- en stikstofgehalte van ruwvoer: voor het aandeel ruwvoer in de productiecijfers mag uitgegaan worden van een gemiddelde over een drietal jaren (brief van 22 december 2017, Kamerstukken II 33 037, nr. 250). Deze drie jaren betreffen de afgelopen vijf kalenderjaren minus het kalenderjaar met de hoogste en het kalenderjaar met de laagste waarde. Voor melkvee wordt hoofdzakelijk zelf geteeld ruwvoer gebruikt. Door jaarlijkse schommelingen in bijvoorbeeld temperatuur en neerslag kunnen grote variaties optreden. Voor de vaststelling van de productiecijfers van de pluimveehouderij wordt alleen rekening gehouden met de productie door kippen en kalkoenen. Voor deze dieren bestaan er productierechten. Met de bekendmaking van de productiecijfers wordt jaarlijks aan een ieder duidelijkheid gegeven over de totale productie van meststoffen in het voorgaande kalenderjaar en over de totale productie per sector in dat jaar. In dit wetsvoorstel worden tevens gevolgen verbonden aan de overschrijding van een sectorplafond. Deze gevolgen betreffen de omvang van het op een bedrijf rustend productierecht.

#### *Plafondoverschrijding*

In het geval van de overschrijding van een sectoraal plafond voor stikstof of fosfaat kan bij algemene maatregel van bestuur een percentage vastgesteld worden waarmee het productierecht wordt verminderd. Daarbij wordt in de algemene maatregel van bestuur aangegeven per wanneer het productierecht met het vastgestelde percentage wordt verminderd, de generieke korting. De omvang van het percentage wordt bepaald door de omvang van de totale overschrijding in de sector die het betreft.

De definitieve cijfers van het CBS over de jaarlijkse totale productie, zowel nationaal als per sector, komen normaliter beschikbaar halverwege het

jaar volgend op het kalenderjaar waarop de cijfers zien. Indien er sprake is van een overschrijding zal de korting op het productierecht na overschrijding van het plafond worden doorgevoerd. In de regel zal een kortingsmaatregel betrekking hebben op het kalenderjaar na vaststelling van de overschrijding. De systematiek van mestregelgeving is immers ingericht op een kalenderjaar. Dit betekent dat een korting in beginsel niet op een lopend kalenderjaar kan worden toegepast, uitzonderlijke gevallen daargelaten. Gelet op de goedkeuringsbeschikking van de Europese Commissie ten aanzien van het fosfaatrechtenstelsel<sup>2</sup> brengt het wetsvoorstel geen wijziging in de uitzondering van het huidige artikel 33Ab, tweede lid, van de Meststoffenwet voor grondgebonden melkveebedrijven.

In verband met de voor alle sectoren voorgestelde (generieke) kortingsmaatregel wordt voorgesteld de specifieke regeling van het huidige artikel 32 van de Meststoffenwet te wijzigen. Dat artikel biedt thans bij overschrijding van het landelijke en het desbetreffende sectorale plafond de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat varkensrechten of pluimveerechten bij overdracht van rechten kunnen worden verlaagd. Voorgesteld wordt om deze bevoegdheid in het vervolg te kunnen inzetten bij een dreigende overschrijding van het plafond voor de productie van dierlijk mest van pluimvee of varkens. Dit biedt de mogelijkheid het risico van een overschrijding van het plafond en daarmee de noodzaak van een generieke korting van dierrechten te verkleinen. Het kortingspercentage bij overdracht zal worden vastgesteld aan de hand van de geprognoseerde overschrijding.

#### *Eigendomsbescherming*

In onderhavig wetsvoorstel worden grondslagen voorgesteld voor de vaststelling van een generieke korting van het aantal dierrechten dat een bedrijf heeft in geval van de overschrijding van de plafonds dierlijke mestproductie in de varkens- of pluimveesector en de korting bij overdracht van dierrechten in geval van een dreigende overschrijding van het desbetreffende plafond. Op dierrechten rusten geen zelfstandige eigendomsrechten. De varkens- en pluimveerechten, maar ook de fosfaatrechten, zijn productierechten die de productie van dierlijke mest begrenzen. De Hoge Raad heeft bepaald dat varkensrechten niet als zodanig een vorm van eigendom in de zin van artikel 1 van het eerste protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: EP EVRM) zijn en dat ontneming van die rechten geen eigendomsontneming is. Daarbij zijn niet de productierechten zelf het aanknopingspunt voor de eigendomsbescherming, maar het met die productierechten uitgeoefende bedrijf. Wel kan sprake zijn van regulering van eigendom (NJ 2002, 469). De afroaming van dierrechten en de generieke korting waarvan de bevoegdheidsverlening bij onderhavig wetsvoorstel wordt beoogd, betreft dan ook geen ontneming van eigendom, maar regulering van eigendom. Daarvoor geldt ingevolge artikel 1 EP EVRM dat een eerlijke afweging moet worden gemaakt tussen doel en middel en dat eventuele individuele en excessieve lasten voor de betrokken bedrijven moeten worden gecompenseerd. De afweging tussen doel en middel die is gemaakt bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is hierboven beschreven. Het verwachte effect van een eventuele kortings- of afrotingsmaatregel zal bij de voorbereiding van de desbetreffende algemene maatregelen van bestuur moeten worden vastgesteld. Het kabinet verwacht evenwel niet dat het effect van

---

<sup>2</sup> Goedkeuring van een steunmaatregel op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, SA,46349 (2017/N)

dergelijke maatregelen tot individuele en excessieve lasten voor de betrokken bedrijven zullen leiden.

#### **4. Consultatie**

Het ontwerp van het wetsvoorstel is bekendgemaakt voor de internetconsultatie. In de periode van 17 september 2018 tot en met 26 oktober 2018 konden reacties worden verstuurd. Op de ontvangen reacties wordt per onderwerp ingegaan.

##### *Gebruiksnormen*

Een reactie gaat over het gebruik van de term evenwichtsbemesting in de memorie van toelichting. Naar aanleiding daarvan is de betreffende passage verhelderd zodat duidelijker is hoe dit begrip in het kader van het gebruiksnormenstelsel is en wordt gehanteerd.

Een respondent heeft een opmerking gemaakt over de terminologie inzake de fosfaatgebruiksnorm. Het wetsvoorstel is hierop aangepast waarbij is aangesloten bij de terminologie in artikel 8 van de wet.

##### *Plafonds productie dierlijke meststoffen*

De meerderheid van de respondenten merkt op dat een verplichte generieke korting bij een overschrijding van enig sectoraal plafond voor de productie van dierlijke meststoffen een onjuist instrument is om de productieplafonds te handhaven omdat de plafondoverschrijding verschillende oorzaken kan hebben en bij een algemene korting geen rekening gehouden kan worden met specifieke feiten en omstandigheden. De opmerkingen hebben geleid tot aanpassing van het ontwerp-wetsvoorstel. De verplichting tot een generieke korting in geval van overschrijding van een plafond is omgezet in een mogelijkheid. Dit biedt de Minister de mogelijkheid om de oorzaak van de overschrijding te betrekken bij de afweging om al dan niet de generieke korting toe te passen. Daarnaast blijft de mogelijkheid om varkens- en pluimveerechten bij overdracht af te romen bestaan voor de situatie dat er een overschrijding van het desbetreffende sectorplafond dreigt. Ook dat draagt bij aan het voorkomen van een generieke korting.

Een van respondenten geeft aan de voorkeur te hebben voor de regulering van dieraantallen door middel van productierechten, zonder plafonds voor de productie van dierlijke meststoffen. Het kabinet acht aanpassing van het ontwerp-wetsvoorstel hierop niet wenselijk. Dit zou niet in lijn zijn met het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn en de goedkeuring van de Europese Commissie van de staatssteun in verband met de invoering van het fosfaatrechtenstelsel<sup>3</sup>.

Een van de respondenten merkt op dat het wenselijk is dat schotten tussen de sectorale productieplafonds permeabel worden. Het kabinet acht aanpassing van het ontwerp-wetsvoorstel hierop niet wenselijk. Dit zou niet in lijn zijn met het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn en de goedkeuring van de Europese Commissie van de staatssteun in verband met de invoering van het fosfaatrechtenstelsel.

In het geval van een generieke korting van de fosfaatrechten worden grondgebonden melkveehouders van deze korting uitgezonderd. Een van de respondenten verzoekt deze uitzondering ook toe te passen in de pluimvee- en varkenssectoren. Het kabinet acht dit niet opportuun aangezien, anders dan in de melkveesector, in de pluimveesector en de varkenssector slechts een zeer beperkt aantal bedrijven grondgebonden is, ervan uitgaande dat dit inhoudt dat deze bedrijven hun gehele mestproductie op eigen grond kunnen plaatsen.

<sup>3</sup> SA,46349 (2017/N)

Een van de respondenten vraagt te voorzien in regulering van productie in sectoren die niet gereguleerd zijn. Dit is niet wenselijk. De groei van de productie van dierlijke meststoffen is in de niet-gereguleerde sectoren niet dusdanig dat er op dit moment aanleiding is regels te stellen. Het gaat in deze sectoren om onvergelykbare diersoorten waardoor de invoering van een rechtenstelsel of meer rechtenstelsels voor deze sectoren niet goed mogelijk is en gepaard zou gaan met zeer hoge administratieve lasten. Een respondent vraagt om naast de mogelijkheid van een generieke korting van productierechten te voorzien in de mogelijkheid van een ophoging van de productierechten. Het kabinet acht een dergelijke voorziening niet nodig omdat de wet hier reeds in voorziet, bijvoorbeeld via de mogelijkheid van het verstrekken van ontheffingen. Een respondent vindt het wenselijk een voorziening te treffen waarbij productierechten gekort worden bij overdracht, zodat de productieplafonds verder dalen en wordt bijgedragen aan kringlooplandbouw. Het kabinet vindt het wenselijk ingeval van een dreigende overschrijding de mogelijkheid te behouden dierrechten te kunnen korten bij overdracht zodat het risico van overschrijding kan worden ingeperkt. Conform het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn liggen de productieplafonds vast en een daling daarvan is dan ook niet aan de orde. Het kabinet acht een wettelijke voorziening die hiertoe strekt dan ook niet wenselijk.

## **5. Adviesorganen**

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR) heeft op 14 november 2018 advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Het college heeft geadviseerd na te gaan of en zo ja welke gevolgen de nadere verfijning van de bestaande gebruiksnormen en klasse-indeling hebben voor de bedrijfsvoering van bedrijven op handelingsniveau en deze te beschrijven in de toelichting. Paragraaf 5 over «Effecten voor bedrijfsleven» is hierop aangevuld.

De ATR heeft daarnaast geadviseerd in de toelichting eventuele regeldrukeffecten te beschrijven dan wel te onderbouwen waarom er geen regeldrukeffecten worden verwacht. Paragraaf 8 over «Regeldruk en administratieve lasten» is hierop aangevuld.

## **6. Effecten voor bedrijfsleven**

De aanpassing van de fosfaatgebruiksnormen kan gevolgen hebben voor de plaatsingsruimte van meststoffen en voor de mate van grondgebondenheid van melkveebedrijven.

De plaatsingsruimte verandert door een wijziging van de fosfaatgebruiksnorm of een verandering van de fosfaattoestand van de bodem. De in het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn voorziene wijziging van de fosfaatgebruiksnormen in 2020 betreft een verhoging van de norm bij enkele fosfaattoestanden («laag» en «neutraal») en een verlaging van de fosfaatgebruiksnorm bij fosfaattoestand «hoog». Als door verschuiving van de klassen de fosfaattoestand verandert, kan dit ook de plaatsingsruimte beïnvloeden. Hierop zal kwantitatief worden ingegaan in de wijzigingen die op regelingsniveau voor het stelsel van fosfaatgebruiksnormen worden doorgevoerd.

De invoering van een gecombineerde indicator bij ministeriële regeling draagt bij aan een beter handelingsperspectief voor een landbouwer vanaf de invoering in 2021 en verder in de toekomst. De uitslag van een gecombineerde indicator is sneller beschikbaar waardoor een landbouwer eerder kan handelen.

De invoering van een gecombineerde indicator betekent daarnaast voor een landbouwer die fosfaatfixerende of fosfaatarme gronden heeft dat hij niet langer een apart bemonsteringsprotocol moet volgen om het bezit



van dergelijke gronden aan te tonen. Hij kan volstaan met de uitvoering van één bemonsteringsprotocol

Het formuleren van mestproductieplafonds per sector kan gevolgen voor het bedrijfsleven inhouden. Bij overschrijding van een sectorplafond kan bij algemene maatregel van bestuur een generieke korting worden opgelegd. In dat geval wordt een korting toegepast op de op bedrijven rustende productierechten. Het kortingspercentage wordt bepaald door de omvang van de overschrijding. Bij een dreigende overschrijding van het sectorplafond voor varkens of pluimvee kan bij algemene maatregel worden voorzien in een korting op het aantal verhandelde rechten bij overdracht. Dit kan een prijsopdrijvend effect hebben op de productierechten. In beide gevallen zullen de kwantitatieve effecten voor het bedrijfsleven inzichtelijk worden gemaakt bij de desbetreffende algemene maatregel van bestuur.

Ten algemene kan een ondernemer een generieke korting compenseren door het verwerven van fosfaat-, varkens- dan wel pluimveerechten op de vrije markt. Ook kan een ondernemer er voor kiezen minder dieren te gaan houden om zo de stikstof- dan wel fosfaatproductie met melk-, varkens- of pluimvee in overeenstemming te brengen met het fosfaat-, varkens- of pluimveerecht dat op zijn bedrijf rust na het doorvoeren van de korting.

## **7. Milieueffecten**

In onderhavig wetsvoorstel staat voor zowel bouwland als grasland de fosfaatgebruiksnorm die geldt bij fosfaattoestand «hoog». De bemesting met fosfaat op deze gronden kan conform goede landbouwpraktijk laag zijn omdat het gewas voor productie voldoende fosfaat uit de hoge bodemvoorraad kan opnemen. De fosfaatgebruiksnormen worden in de wet vastgelegd, omdat bij een hoge fosfaattoestand het risico voor uitspoeling van fosfaat naar oppervlaktewater het grootst is. Bij ministeriële regeling zullen voor gronden met een fosfaattoestand lager dan hoog de overige normen worden vastgesteld, die hoger zullen zijn dan deze laagste norm die geldt voor gronden met de fosfaattoestand hoog. De verfijning van de klasse-indeling zal ertoe leiden dat een situatie van evenwichtsbemesting eerder zal worden bereikt doordat ten opzichte van de huidige situatie de fosfaatgebruiksnorm voor de fosfaattoestand «hoog» naar beneden zal worden bijgesteld. Ook wordt het door toepassing van de gecombineerde indicator beter mogelijk de hoogte van de fosfaatgebruiksnorm af te stemmen op de verhouding tussen de meer direct beschikbare en de op termijn totaal beschikbare hoeveelheid fosfaat in de bodem. Het geheel aan veranderingen draagt bij aan vermindering van het risico op uit- en afspoeling van fosfaat naar oppervlaktewater. De milieueffecten worden bij de uitwerking bij ministeriële regeling verder toegelicht.

## **8. Regeldruk en administratieve lasten**

Voor alle onderdelen van dit wetsvoorstel geldt dat de regeldruk niet verandert.

De wijzigingen in het stelsel van fosfaatgebruiksnormen worden bij ministeriële regeling uitgewerkt. Een nadere verfijning in de indeling van fosfaatklassen kan voor bedrijven betekenen dat zij in een andere klasse terechtkomen resulterend in een andere fosfaatgebruiksnorm die mag worden toegepast. Dit heeft gevolgen voor de mestplaatsingsruimte voor een landbouwer, waarbij een dalende plaatsingsruimte zal leiden tot opwaartse druk op prijzen van mestafzet. Hierbij dient te worden opgemerkt dat veranderingen in fosfaattoestanden van de bodem en daarmee ook in fosfaatklassen en veranderingen in arealen landbouw-

grond autonome gevolgen hebben op de plaatsingsruimte. De exacte omvang is niet constant.

De vastlegging van de productieplafonds voor meststoffen in dit wetsvoorstel zal voor individuele bedrijven geen gevolgen voor de bedrijfsvoering inhouden. De mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur een korting op te leggen kan voor bedrijven handelingen inhouden die zien op de aanschaf van productierechten en op het in overeenstemming brengen van stikstof- en fosfaatproductie met de betreffende rechten waaraan handelingen zijn verbonden die zien op de afvoer en registratie van dieren. De mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur varkens- of pluimveerechten te korten bij overdracht kan voor individuele bedrijven betekenen dat de prijs van productierechten kan toenemen als gevolg van de korting. De kwantitatieve gevolgen zullen bij invoering van de desbetreffende algemene maatregel van bestuur worden beschreven.

## **9. Uitvoering en handhaving**

Bij de opstelling van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn heeft een beoordeling plaatsgevonden door RVO.nl en NVWA op de uitvoering en handhaafbaarheid van deze maatregel die ziet op aanpassing in het kader van fosfaatgebruiksnormen. Hierin is aangegeven dat de aanpassing in het stelsel van fosfaatgebruiksnormen geen wezenlijke gevolgen heeft voor de uitvoering en handhaving. In het kader van de voorgeschreven uitvoerings- en handhavingstoets bevestigen RVO.nl en NVWA deze beoordeling. Voor de uitvoering en de handhavinglasten betekent de aanpassing in het stelsel van fosfaatgebruiksnormen door wijziging in de fosfaatklasse-indeling dat de interne instructies van RVO.nl en NVWA aangepast moeten worden. Voor zowel de uitvoering als de handhaving zal de inhoud van de administratieve en fysieke controle niet wezenlijk wijzigen ten opzichte van de huidige controle. De inhoudelijke en administratieve controle in door RVO.nl en NVWA veranderen niet bij gewijzigde normen en klassen. Daarnaast dient RVO.nl de informatie voor de communicatie over de gewijzigde normen en klassen aan te passen.

## **II. ARTIKELEN**

### *Artikel I, onderdeel A*

In dit onderdeel wordt voorgesteld de begripsomschrijvingen voor Pw-getal, PAL-getal en voor grond met lage, neutrale en hoge fosfaattoestand in artikel 1, eerste lid, van de (Meststoffen)wet te laten vervallen. Deze begrippen komen te vervallen omdat de indicatoren voor de bepaling van de fosfaattoestand van de landbouwgrond (het Pw-getal en het PAL-getal) worden gewijzigd. In plaats daarvan vindt regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur plaats, waarbij 2020 een overgangsjaar is en per 2021 de gecombineerde indicator zal gelden. Door het voorgestelde artikel 11 (fosfaattoestand) en het al bestaande artikel 35 (indicator) is regeling op het niveau van de wet niet (meer) nodig.

### *Artikel I, onderdeel B*

In artikel I, onderdeel B, wordt voorgesteld om artikel 11 te vervangen. Met het voorgestelde artikel 11 wordt beoogd de implementatie van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn mogelijk te maken, waarbij een vijftal klasse-indelingen van de fosfaattoestand van landbouwgrond wordt geïntroduceerd. Het voorgestelde artikel voorziet in de vaststelling van de voor normadressaten strengste, laagste fosfaatgebruiksnorm. Bij ministeriële regeling worden op basis van een nog op te stellen algemene

maatregel van bestuur hogere fosfaatgebruiksnormen vastgesteld. Deze systematiek sluit aan bij de opzet van het huidige artikel 11. In artikel 11 is op dit moment namelijk bepaald dat (strengere) gebruiksnormen voor een hogere fosfaattoestand dan neutraal bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld en (lichtere) gebruiksnormen voor een lagere fosfaattoestand bij ministeriële regeling. De delegatiebepaling in het tweede lid zoals dat in het onderhavige onderdeel wordt voorgesteld, moet voorts in samenhang worden gelezen met artikel 35, eerste lid, aanhef en onderdeel e, van de wet. Daarin is geregeld dat in verband met de hoeveelheid meststoffen die in de bodem mogen worden gebracht bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de aard, de fosfaattoestand en de samenstelling van de bodem en ten aanzien van de gewasopbrengst. Dit betreft regels ten aanzien van de indicatoren, de fosfaattoestand en de klasse-indeling van de bodem.

#### *Artikel I, onderdeel C*

In artikel I, onderdeel C, wordt voorgesteld een nieuw artikel 18a in te voegen. In dit artikel wordt allereerst het plafond neergelegd voor de totale nationale productie van dierlijke meststoffen (artikel 18a (nieuw), eerste lid). Tevens wordt voorgesteld de sectorale plafonds van de sectoren melkveehouderij, varkenshouderij en pluimveehouderij op te nemen (artikel 18a (nieuw), tweede, derde en vierde lid). De omvang van de daadwerkelijke mestproductie wordt elk kalenderjaar berekend door het CBS. In het vijfde lid van het voorgesteld artikel 18a wordt de verplichting opgenomen dat de Minister deze cijfers omtrent de totale productie (als geheel en sectoraal) bekend maakt in de Staatscourant. Aan de overschrijding van het in het eerste lid genoemde plafond is geen rechtsgevolg verbonden. Bewaking van dat plafond vindt plaats via de sectorale plafonds. Aan de overschrijding van de sectorale plafonds is wel een rechtsgevolg verbonden. Dat wordt in dit voorstel neergelegd in de artikelen 33Ab en 33Ac van de wet. Zie daartoe de toelichting van de onderdelen E en F.

#### *Artikel I, onderdeel D*

In artikel I, onderdeel D, wordt voorgesteld om artikel 32 te wijzigen. De bevoegdheid om te regelen dat bij overdracht dierrechten in de varkens- of pluimveesector worden verlaagd, kan op grond van deze wijziging worden ingezet indien de respectieve productieplafonds dreigen te worden overschreden. In het eerste lid komt derhalve de verwijzing naar het nationale productieplafond te vervallen. Daarnaast wordt voorgesteld te verwijzen naar de productieplafonds zoals voorgesteld in het nieuwe artikel 18a. Bij dit voorstel komt de voorhangprocedure voor de algemene maatregel van bestuur waarin de korting van dierrechten bij overdracht wordt geregeld te vervallen. Artikel 32, zoals deze na de voorgestelde wijziging zal luiden, beoogt de wettelijk vast te stellen plafonds voor de productie van dierlijke mest in de varkens- en pluimveesector op een minder ingrijpende wijze te handhaven dan door de generieke korting van de dierrechten. Er moet terughoudendheid worden betracht bij de parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving. Omdat geen voorhangverplichting is opgenomen in het artikel dat voor fosfaatrechten reeds voorziet in een bevoegdheid tot het opleggen van een bij algemene maatregel van bestuur geregelde generieke korting (artikel 33Ab), wordt voorgesteld evenmin in een dergelijke verplichting te voorzien bij de minder ingrijpende bevoegdheid van het korten van dierrechten bij overdracht.

#### *Artikel I, onderdeel E*

In artikel I, onderdeel E, eerste lid, wordt voorgesteld het eerste lid van artikel 33Ab te vervangen en een nieuw tweede lid in te voegen. In het nieuwe eerste lid wordt het rechtsgevolg van de overschrijding van het sectorale plafond voor de productie van dierlijke meststoffen in de melkveesector neergelegd (onderdeel a). Indien is vastgesteld dat het plafond uitgedrukt in kilogrammen fosfaat of kilogrammen stikstof in een kalenderjaar is overschreden kan er een generieke korting plaats vinden op het fosfaatrecht van melkveehouders. Het percentage van de korting wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Daarnaast wordt in dit lid de reeds bestaande bevoegdheid om in het geval van een Nederland verbindend verdrag of een (andere) verplichting van een volkenrechtelijke organisatie, zoals de Europese Commissie, een generieke korting te kunnen toepassen gehandhaafd (onderdeel b). Door de voorgestelde invoeging van het nieuwe tweede lid worden de daarop volgende leden vernummerd.

De uitzondering voor de grondgebonden melkveehouderij die geldt voor de bestaande mogelijkheid voor een generieke korting wordt ook van toepassing op de generieke korting die kan worden opgelegd naar aanleiding van een overschrijding van het productieplafond dierlijke meststoffen in de melkveesector.

#### *Artikel I, onderdeel F*

In artikel I, onderdeel F, wordt voorgesteld een nieuw artikel 33Ac in te voegen. In dit artikel wordt voor de varkenssector en pluimveesector in een soortgelijke regeling voorzien als voor de melkveesector in artikel 33Ab, zij het zonder de uitzondering van grondgebondenheid.

#### *Artikel I, onderdeel G*

De voorgestelde wijziging in artikel I, onderdeel G, betreft het herstel van een omissie.

#### *Artikel I, onderdeel H*

De voorgestelde wijziging in artikel I, onderdeel H, betreft de verwijzingen in artikel 43, eerste lid, naar artikel 11. De verwijzing in onderdeel a komt volgens dit voorstel te vervallen en de verwijzing in onderdeel b wordt aangepast in overeenstemming met de voorgestelde nieuwe formulering van artikel 11.

#### *Artikel I, onderdeel I*

In artikel I, onderdeel I, wordt voorgesteld de verwijzingen naar artikel 11 in de artikelen 51 en 62, tweede lid, in overeenstemming te brengen met de voorgestelde nieuwe formulering van artikel 11.

#### *Artikel I, onderdeel J*

Artikel 77, eerste lid, maakt het mogelijk de bepalingen inzake de dierrechtenstelsels voor varkens en pluimvee bij koninklijk besluit te laten vervallen. Aan die bepalingen is voorgesteld artikel 33Ac toegevoegd.

#### *Artikel II*

De Wet op de economische delicten regelt onder meer de strafbaarstelling van de overtreding van de fosfaatgebruiksnormen. In artikel II wordt de verwijzing in de desbetreffende wet naar artikel 11 van de Meststoffenwet

in overeenstemming gebracht met het nieuwe artikel 11 (zie de toelichting bij artikel I, onderdeel B). Er wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd.

*Artikel III*

Het voorstel voor artikel III regelt de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
C.J. Schouten