NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Doel en aanleiding

Dit Besluit wijzigt het Besluit gebruik meststoffen (hierna: Bgm) en het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (hierna: UbM).

In het Bgm zijn voorschriften gegeven voor het gebruik van meststoffen, de zogenaamde gebruiksvoorschriften. Samen met het stelsel van gebruiksnormen, dierrechten 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).

In het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2018-2021) (Bijlage bij Kamerstukken II, 33037, nr. 250) (hierna: zesde actieprogramma) zijn de maatregelen beschreven die Nederland gedurende de looptijd van het zesde actieprogramma zal nemen om onder andere de nitraatuitspoeling uit landbouwgrond naar het grond- en oppervlaktewater in Nederland te verminderen. Het betreft voorschriften over de wijze van aanwenden van meststoffen om gewassen van nutriënten te voorzien, alsmede over handelingen op of in de bodem die kunnen leiden tot veranderingen in de uit- of afspoeling van nutriënten. De maatregelen uit het zesde actieprogramma die per 1 januari 2019 ingaan, maken deel uit van dit besluit.

Daarnaast wordt in het Bgm de mogelijkheid opgenomen om bij ministeriële regeling regels te stellen over methoden om de ammoniakemissie te beperken en deze emissiebeperking te controleren. Tot slot wordt in het Bgm de toegestane hoeveelheid fosfaat op grasland en bouwland aangepast per 1 januari 2020 en worden enkele wetstechnische correcties gedaan.

Het UbM bevat voorschriften over onder meer verhandeling, gebruik, opslag, productie, vervoer en verwerking van mest. In het UbM wordt het begrip compost verduidelijkt en worden enkele wetstechnische correcties gedaan.

De wijzigingen worden hierna beschreven.

1.1 Aanpassing voorschriften voor vanggewas in maïs op zand- en lössgrond

Een van de maatregelen uit het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2018-2021) is gericht op het vergroten van de kans van slagen van een vanggewas dan wel volggewas dat nutriënten op effectieve wijze vastlegt, teneinde het risico op nitraatuitspoeling te verminderen. In het Bgm was tot op heden vastgelegd dat na de teelt van maïs een vanggewas moet worden geteeld. In de praktijk wordt het vanggewas vaak dusdanig laat ingezaaid als gevolg van de late oogst dat dit vanggewas niet meer goed tot ontwikkeling komt en daarmee de stikstof niet goed kan vastleggen voorin het volgende seizoen geteelde gewassen. Dit is vooral het geval wanneer de oogst van de maïs laat in het groeiseizoen (na 1 oktober) plaatsvindt.

Om deze situatie te verbeteren, wordt nu voorgeschreven dat op zand- en lössgronden direct aansluitend aan de teelt van maïs, en uiterlijk op 1 oktober, een vanggewas moet worden geteeld. Dit kan door tijdens of direct na de teelt van maïs een vanggewas in te zaaien. Voor alle biologisch geteelde maïs en voor op gangbare wijze geteelde suikermaïs, corn cob mix (CCM), korrelmaïs en maïskolvensillage (MKS), geldt dat het vanggewas uiterlijk op 31 oktober moet worden geteeld. Ook wordt de mogelijkheid opgenomen om in plaats van een vanggewas na de teelt van maïs, en uiterlijk op 31 oktober, een gewas in te zaaien dat dient als hoofdteelt. Deze hoofdteelt wordt dan in het volgende jaar geoogst. Indien de landbouwer van de mogelijkheid van een hoofdteelt gebruik wil maken, moet daarvan uiterlijk op 1 oktober van het desbetreffende jaar melding worden gedaan aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Dit om bij inspectie van het perceel gedurende de maand oktober te kunnen beoordelen of aan de eisen wordt voldaan. Voor zowel het vanggewas als de hoofdteelt geldt dat dit alleen gewassen mogen zijn die bij

ministeriële regeling zijn aangewezen. De volledige lijst van de geschikte vanggewassen en geschikte hoofdteelten wordt vastgelegd in de Uitvoeringsregeling gebruik meststoffen.

De mogelijkheid om een volggewas als hoofdteelt te telen zal in de praktijk naar verwachting vooral gebruikt worden voor wintergranen. Door deze gewassen uiterlijk op 31 oktober in te zaaien, komen deze gewassen voor de winter voldoende tot ontwikkeling om nog een zekere hoeveelheid stikstof vast te leggen. Deze optie zal naar verwachting vooral door bedrijven in de biologische sector worden benut.

Om het voldoende lang vastleggen van nutriënten te bewerkstelligen, is het van belang dat het vanggewas blijft staan tot ten minste 1 februari. Het voorschrift dat het gewas niet voor 1 februari van het volgende jaar mag worden vernietigd, blijft daarom gelden.

1.2 Aanpassing uitrijdperiode vaste strorijke mest op grasland gelegen op klei en veen
Op grasland gelegen op klei- en veengrond wijzigt de uitrijdperiode van vaste strorijke mest van 1 februari tot en met 15 september naar 1 december tot en met 15 september. Deze maatregel is alleen van toepassing op vaste mest waarin zichtbaar een substantiële hoeveelheid stro aanwezig is. 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. De maatregel is bedoeld om op minder draagkrachtige gronden op tijd te kunnen beginnen met het uitrijden van vaste mest afkomstig van een huisvestingssysteem waarin stro wordt gebruikt om daarop landbouwhuisdieren te houden. Het zal veelal gaan om runderen, schapen, geiten, paarden of pony's. Met deze maatregel wordt het risico dat te laat wordt uitgereden in het voorjaar (door vochtige omstandigheden) verkleind. De kans is daardoor kleiner dat in mei of juni bij het weiden van dieren of de oogst van gras (voor wintervoorraad) stroresten in het gras aanwezig zijn.

1.3 Verschuiven van uitrijdperiode drijfmest op bouwland
Op bouwland verschuift per 1 januari 2019 de uitrijdperiode van drijfmest van 1 februari tot en met 31 augustus naar 15 februari tot en met 15 september. Deze maatregel vloeit voort uit het gegeven dat het in de afgelopen jaren zeer regelmatig is voorgekomen dat door ongunstige weersomstandigheden het uitrijden van dierlijke mest niet tijdig kon plaatsvinden. Veranderingen in klimatologische omstandigheden lijken de behoefte aan later oogsten te doen toenemen. Daardoor is het moeilijker om na de oogst van met name granen, die onder gemiddelde omstandigheden in de maand augustus plaatsvindt, nog een groenbemester in te zaaien. Tegelijkertijd is voor veruit de meeste bouwlandgewassen bemesting (met drijfmest) in de periode tot 15 februari niet nodig aangezien het gewas pas later gezaaid wordt of de voedingsstoffen pas later zal opnemen. Voor bemesting van zeer vroege teelten kan gebruik worden gemaakt van andere meststoffen dan drijfmest.

1.4 Aanpassing voorschriften vernietigen van grasland op zand- en lössgrond
De regels voor het vernietigen van grasland op zand- en lössgrond worden per 1 januari 2019 aangepast:
- Na 10 mei is het vernietigen van de graszode toegestaan tot en met 31 augustus, indien er aansluitend herinzaai met gras plaatsvindt. In geval van vernietiging van de graszode door het doodspuiten van het gras met een chemisch middel, geldt het moment van bespuiting met het middel als moment van vernietiging en moet de herinzaai plaatsvinden aansluitend aan het tijdstip waarop het gras is afgestorven. De uitzondering voor het vernietigen van de graszode in de periode van 1 juni tot en met 15 juli, om aansluitend een aaltjesbeheersend gewas (Tagetes of Japanse haver) te telen voor de teelt van lelies of gladiolen in het volgende voorjaar, blijft bestaan.
- De verruimde mogelijkheid voor het scheuren van grasland maakt de regeling in artikel 4b, negende lid, van het Bgm voor het scheuren van grasland in geval van schade door in de zode levende dieren of extreme weersomstandigheden overbodig. Deze voorziening komt daarom te vervallen.
- Vernietiging van de graszode op grasland, gelegen op zand- of lössgrond, na 31 mei moet worden gemeld aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De verplichting voor het nemen van een grondmonster ter bepaling van de hoeveelheid stikstof in de bodem vervalt voor deze situatie. In plaats daarvan zal de stikstofgebruiksnorm voor het volggewas

(opgenomen in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet) worden verlaagd om het risico op nitraatverliezen door de verterende graszode te beperken. Om die reden is melding noodzakelijk.

Voor deze aanpassing is gebruik gemaakt van het advies van de Commissie van deskundigen Meststoffenwet (CDM) 'Beperking nitraatuitspoeling bij scheuren en herinzaai van grasland' uit 2017. In dat advies heeft de CDM aangegeven dat ter voorkoming van nitraatuitspoeling het voorjaar het beste tijdstip voor vernietiging van de graszode is. In hetzelfde advies worden echter ook milieuvoordelen genoemd van vernietiging in het najaar. Deze voordelen zijn een betere slagingskans bij herinzaai, minder gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, minder lachgasvorming en stabilisering van de organische stof in de bodem. Een betere slagingskans zorgt namelijk voor een graszode die duurzamer is, zodat er minder frequent herinzaai hoeft plaats te vinden. Een mogelijk neveneffect is dat minder nitraatuitspoeling als gevolg van tussenteelt van maïs plaatsvindt.

De regels voor het vernietigen van grasland uit het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn 2018–2021 zijn overgenomen in de derogatiebeschikking van de Europese Commissie voor de periode 2018-2019 (Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/820 van de Europese Commissie van 31 mei 2018, PbEU 2018, L 137). Daardoor golden deze regels voor derogatiebedrijven al in 2018. Aan de voorwaarden van de derogatiebeschikking is gevolg gegeven in de artikelen 24 tot en met 25d van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Vanaf 2019 worden de voorwaarden met betrekking tot het scheuren van grasland ten behoeve van graslandvernieuwing verdisconteerd in artikel 4b Ubm en gelden de aangepaste voorwaarden ook voor niet-derogatiebedrijven met grasland op zand- en lössgrond.

1.5 Aanpassing definitie van emissiearm aanwenden van meststoffen

Bijlage I bij het Bgm bevat voorschriften voor het emissiearm aanwenden van meststoffen. Het emissiearm aanwenden van dierlijke meststoffen of zuiveringsslib vindt nu uitsluitend plaats door toepassing van aanwendsystemen waarbij de meststoffen op of in de grond worden gebracht. Het gebruik van deze aanwendsystemen kan op de grond worden waargenomen (direct) na aanwending van de meststoffen. Controle kan daarom plaatvinden op basis van het zichtbare resultaat.

Inmiddels zijn er andere systemen van aanwenden die leiden tot een minstens zo grote reductie van de ammoniakemissie. De mate van ammoniakemissie van deze andere systemen is niet, of niet alleen, af te leiden uit de wijze waarop de mest in de grond of op de grond wordt gebracht. Er zijn aanvullende technische gegevens nodig om te kunnen beoordelen of er sprake is van een voldoende laag ammoniakemissieniveau. Dat is bijvoorbeeld het geval met systemen waarbij water aan drijfmest wordt toegevoegd om op klei- en veengronden op een lager ammoniakemissieniveau te komen. Bij controle moet worden aangetoond hoe groot het aandeel water was. Daarnaast kunnen er ook bedrijfssystemen zijn die tot een lager emissieniveau leiden. Dat doet zich bijvoorbeeld voor als melkkoeien intensiever worden geweid. Innovatie op het gebied van aanwendsystemen is gaande. Daarom wordt in het Bgm geregeld dat de toegestane systemen bij ministeriële regeling worden aangewezen. Daarbij kan het zowel gaan om systemen met een omschreven zichtbaar resultaat, als om systemen waarvan het resultaat blijkt uit data die zijn vastgelegd en kunnen worden ingezien, als om bedrijfssystemen die tot een lager emissieniveau leiden. In de artikelsgewijze toelichting wordt nader ingegaan op de verschillende methoden (artikel I, onderdelen F en I). Bij ministeriële regeling kunnen voorschriften worden gegeven met betrekking tot het gebruik van de aangewezen methoden en de controle van de emissiebeperking.

1.6 Aanpassing van gebruik meststoffen op natuurterrein en overige grond

Voor natuurterrein met de hoofdfunctie natuur en voor grond anders dan natuurterrein en landbouwgrond (overige grond), zijn in het Bgm voorschriften opgenomen over het gebruik van dierlijke meststoffen, herwonnen fosfaten, compost en overige meststoffen.

Uitgangspunt is dat de genoemde meststoffen niet gebruikt mogen worden op natuurterrein of overige grond. Eén van de uitzonderingen daarop geldt voor het gebruik van dierlijke meststoffen of compost op natuurterrein waarop een beheer wordt gevoerd gericht op de instandhouding van

natuurwaarden. Het gebruik van de dierlijke meststoffen of compost moet dan in overeenstemming zijn met de aan het beheer verbonden beperkingen. In het algemeen vindt de verantwoording van de hoeveelheid meststoffen die op natuurterrein of overige grond wordt aangewend plaats door middel van de hoeveelheid stikstof en fosfaat. Deze stoffen kunnen zowel afkomstig zijn van dieren die op de grond worden geweid als van meststoffen die op de grond zijn uitgereden. Om beter te kunnen nagaan of het gebruik van dierlijke meststoffen of compost in overeenstemming is met de aan het beheer van de grond verbonden beperkingen, dient sprake te zijn van beperkingen, uitgedrukt in kilogrammen stikstof en fosfaat. Daarbij gaat het om het totaal van de door beweiding en bemesting door uitrijden op het land gebrachte meststoffen. Voor bestaande beheerscontracten geldt overgangsrecht.
Op overige grond ligt de wenselijke hoeveelheid dierlijke meststoffen en compost doorgaans lager dan op landbouwgrond. In het Bgm zijn voor overige gronden gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat opgenomen. Daarbij geldt voor overige grond die grasland of bouwland is een hogere gebruiksnorm. Daarbij wordt tot nu toe geen onderscheid gemaakt tussen beide soorten land. De huidige norm van 80 kg per hectare is voor grasland laag en voor bouwland hoog. Met dit besluit wordt de gebruiksnorm voor grasland en bouwland gedifferentieerd, omdat de fosfaatbehoefte op grasland hoger ligt dan die op bouwland. Bij bouwland wordt uitgegaan van vruchtwisseling. De fosfaatgebruiksnorm voor overige grond zijnde grasland wordt 90 kilogram fosfaat per hectare per jaar. De fosfaatgebruiksnorm voor overige grond zijnde bouwland, wordt vastgesteld op 60 kilogram per hectare per jaar. Voor deze normen wordt aangesloten bij de fosfaatgebruiksnormen voor landbouwgrond bij fosfaattoestand neutraal. De norm voor stikstof blijft gelijk aan de maximale gebruiksnorm van stikstof uit dierlijke mest volgens de Nitraatrichtlijn (170 kg per hectare per jaar).

2. Effecten bedrijfsleven en overheid

2.1 Bedrijfseffecten

2.1.1 Regeldruk
Door de aanpassing van de voorschriften voor het vernietigen van grasland op zand- en lössgrond neemt de regeldruk af. Doordat landbouwbedrijven meer flexibiliteit krijgen bij het vernietigen van grasland gedurende de zomer kunnen de bepalingen inzake calamiteiten vervallen. Omdat hierdoor bij dreigende schade in de zomer geen schaderapport meer nodig is, neemt de regeldruk af met € 35.700,– per jaar. In het geconsulteerde ontwerpbesluit ontbrak de vermindering van de archiveerkosten die eveneens vervallen. Hierop is deze berekening aangepast. Aan de berekening ligt de muizenschade in 2014 ten grondslag waar 300 bedrijven gemiddeld 2 uur á € 58,– een rapport hebben moeten opmaken door een geregistreerde schade-expert van de opbrengstenderving. Het rapport dient gearchiveerd te worden, hiervoor is 5 minuten á € 37,– voor 300 bedrijven berekend.

Landbouwers die na de teelt van maïs een hoofdgewas telen zullen hiervan voor 1 oktober melding aan de Minister moeten doen. Hiervoor is een toename van de regeldruk berekend van € 67.300,-, op basis van 7.270 bedrijven á € 9,25 (15 minuten).

Ook voor landbouwers die na 31 mei de graszode scheuren geldt een meldingsplicht. Hiervoor is een toename van de regeldruk berekend van € 4.625,- op basis van 500 bedrijven á € 9,25 (15 minuten).

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk heeft ten aanzien van het ontwerpbesluit geadviseerd de onderbouwing en de som van de regeldrukeffecten inzichtelijk te maken. De hierboven genoemde toename van de regeldruk, verminderd met de genoemde afname resulteert in een regeldrukeffect van bij elkaar circa € 36.225,- (netto).

2.1.2 Overige bedrijfseffecten
De wijziging van de voorschriften voor het vernietigen van grasland op zand- en lössgrond maakt het voor een landbouwer mogelijk een extra snede gras te oogsten indien de graszode in de zomer slecht is geworden. De omvang van dit bedrijfseffect is niet te berekenen, omdat de opbrengst van een extra snede niet te voorspellen is.

Door de aanpassing met betrekking tot het gebruik van meststoffen op natuurterrein en overige grond, zal er naar verwachting iets minder afzetruimte voor dierlijke mest zijn op overige grond. Dit leidt tot hogere afzetkosten. Doordat deze kosten diffuus zijn is de omvang van dit bedrijfseffect niet te berekenen.

De aanpassing van de definitie van compost kan ertoe leiden dat producenten van vloeibare producten nieuwe afzetmogelijkheden moeten vinden, omdat zij hun producten niet langer kunnen afzetten als compost. Deze mestproducten moeten dan concurreren met andere organische meststoffen waarvoor geldt dat de fosfaat in die meststoffen geheel meegeteld moet worden om te bepalen of voldaan is aan de gebruiksnormen. Ook dit bedrijfseffect is niet te voorspellen, doordat dit afhangt van een veelheid aan factoren.

2.2 Uitvoerings- en handhavingslasten

De wijzigingen die zien op de voorschriften voor het vanggewas na maïs, het vernietigen van grasland op zand- en lössgrond, het emissiearm aanwenden van meststoffen, en het gebruik van meststoffen op natuurterrein en overige grond leiden tot eenmalige uitvoeringskosten bij RVO.nl en NVWA.
De aanpassing van de voorschriften voor het vernietigen van grasland op zand- en lössgrond houdt enerzijds een uitvoeringslast in doordat een melding aan RVO.nl van een vernietiging leidt tot een korting op de stikstofgebruiksnorm. Anderzijds leidt de vereenvoudiging van deze regels tot een afname van uitvoerings- en handhavingslasten.
Tot slot leiden de wijzigingen tot eenmalige kosten bij RVO.nl en NVWA doordat communicatiegegevens op de website en instructies voor medewerkers aanpassing behoeven en informatiesystemen aangepast moeten worden.

3. Milieueffecten

Aan de hierna volgende beschrijving van de milieueffecten van de wijzigingen met betrekking tot het vanggewas na maïs, de uitrijdperiode van vaste strorijke mest op grasland op klei en veen en van drijfmest op bouwland, en het vernietigen van grasland op zand- en lössgrond, ligt de 'Milieueffectrapportage van maatregelen zesde Actieprogramma Nitraatrichtlijn, op planniveau' ten grondslag (Groenendijk, P. et al, 2017, WUR rapport 2842).

3.1 Vanggewas mais

Deze maatregel is erop gericht om tot een verbetering van nitraatopname uit de bodem te komen na de oogst van maïs. Vanwege de vaak late oogst van snijmaïs, werd ook veelvuldig pas in de loop van oktober een vanggewas ingezaaid. De opname van nitraat uit de bodem is dan onvoldoende. Doordat uiterlijk op 1 oktober een vanggewas moet worden geteeld, moet de maïs voor die tijd geoogst worden of moet onderzaai van gras plaatsvinden. Ervan uitgaande dat gemiddeld in de tweede week van oktober wordt geoogst als er gras is ondergezaaid in mei/juni, is de nitraatopname bij onderzaai vergelijkbaar met de nitraatopname van een vanggewas dat op 1 oktober is ingezaaid. Wanneer gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om het vanggewas na de teelt van biologische maïs en maïs, niet zijnde snijmaïs, tussen 1 oktober en 31 oktober in te zaaien, is sprake van een geringere verbetering van de nitraatopname. De milieuwinst die zou worden behaald door ook voor deze typen maïs de datum van 1 oktober te hanteren, weegt niet op tegen de beperkingen die dit voor de teelt zou opleveren. De mogelijkheid om na de teelt van maïs op uiterlijk 31 oktober de teelt aan te vangen met een ander hoofdgewas, zoals wintertarwe, dat goed in staat is nitraat uit de bodem op te nemen, is vooral bedoeld voor maïsteelten waarbij later moet worden geoogst dan wel een dergelijk hoofdgewas in het teeltplan is opgenomen, zoals in de biologische teelt.

3.2 Aanpassing uitrijdperiode vaste strorijke mest op grasland op klei en veen

Het eerder kunnen uitrijden van vaste strorijke mest op grasland op klei- en veengronden heeft milieukundig gezien niet een direct voordeel. Door het uitrijden ervan op grasland in een langere periode toe te staan in een seizoen dat er geen grasgroei plaatsvindt, neemt de kans op uitspoeling van stikstof uit deze mest toe. Daar staat tegenover dat de stikstof in deze strorijke mest vooral organisch gebonden is, waardoor deze langzamer en later beschikbaar komt, in het groeiseizoen dat in de loopt van februari of in maart aanvangt. De kans op afspoeling naar oppervlaktewater

neemt wat toe, doordat de mest eerder in het winterseizoen mag worden uitgereden. In het algemeen zijn de effecten zeer gering, omdat het totale gewicht van vaste strorijke mest dat zo zal worden uitgereden zeer laag is (en zeker ook in vergelijking met drijfmest).
Daar de temperaturen in de maanden december en januari vaak laag zijn, is het risico op ammoniakemissie beperkt. Het risico op lachgasemissie neemt vanwege meer nattere percelen iets toe.

3.3 Verschuiven van uitrijdperiode drijfmest op bouwland

De verschuiving van de periode voor het uitrijden van drijfmest op bouwland heeft geen groot effect op de uit- en afspoeling van nitraat en fosfaat naar grond- en oppervlaktewater. Enerzijds is er namelijk sprake van een verminderd risico in februari omdat er twee weken later kan worden begonnen met het uitrijden en anderzijds is er sprake van een iets groter risico in de maand september als er twee weken langer mag worden uitgereden. Er is wel verschil, want in de maand september is er sprake van meer voorwaarden waaronder drijfmest mag worden uitgereden ten opzichte van de periode in februari.
De gevolgen op de ammoniakemissie zijn beperkt. Door de gemiddeld wat hogere temperaturen in september, is de kans op een iets hogere emissie aanwezig. Het uitrijden van drijfmest op bouwland gebeurt vooral met een mestinjecteur. Daarvan is de emissie zo laag, dat er nauwelijks effect zal zijn. Het risico op lachgasemissie kan wat toenemen door een wat vochtiger bodem in september, maar het effect wordt als beperkt ingeschat.

3.4 Aanpassing voorschriften vernietigen van grasland op zand- en lössgrond

In het algemeen is het risico van uit- en afspoeling van nitraat in de (na)zomer na het vernietigen van de graszode groter dan in het voorjaar. Om dit risico te verkleinen zijn er twee voorwaarden gesteld voor het vernietigen van de graszode na 31 mei. Er mag alleen opnieuw worden ingezaaid met gras, dat is een gewas dat goed in staat is om stikstof uit de bodem op te nemen. Daarnaast wordt er een korting op de stikstofgebruiksnorm van 50 kg toegepast.
Het vernietigen van de graszode in de nazomer om grasland te vernieuwen heeft als voordeel dat de slagingskans op een goede ontwikkeling van het gras groter is dan in het voorjaar. Door een grotere kans op droogte en ook door de lagere omgevingstemperatuur is de kans op een minder goede ontwikkeling van het ingezaaide gras groter dan in de nazomer. Daardoor is de noodzaak om gewasbeschermingsmiddelen tegen onkruid te gebruiken in het najaar minder groot.
De effecten op emissies van ammoniak en lachgas zijn beperkt. De emissie van lachgas zou kunnen toenemen als er meer grasland vernieuwd zou worden. Het laatste wordt niet verwacht, omdat graslandvernieuwing alleen plaatsvindt als het nodig is. En er is geen aanleiding te veronderstellen dat de noodzaak om te vernieuwen, gaat toenemen.

3.5 Aanpassing definitie van emissiearm aanwenden van meststoffen

De aanpassing van de definitie van emissiearm aanwenden van dierlijke meststoffen moet het mogelijk maken om ook andere systemen die de ammoniakemissie beperken toe te kunnen passen. De regels in het Bgm zijn tot nu toe namelijk gericht op aanwendsystemen waarbij op basis van het zichtbare resultaat na aanwending kan worden beoordeeld of de dierlijke mest dan wel het zuiveringsslib emissiearm is aangewend. In de Overeenkomst Generieke Maatregelen PAS zijn afspraken gemaakt over het beperken van de ammoniakemissie. In dat kader zijn er inmiddels andere systemen ontwikkeld voor grasland op klei en veen, waarbij de emissiereductie wordt bewerkstelligd door water aan de uit te rijden mest toe te voegen of een bedrijfssysteem met beweiding toe te passen. Het streven is om mede door middel van deze andere systemen van gebruik van dierlijke mest op grasland de ammoniakemissie in de periode 2018-2030 met ten minste 2,0 kton ammoniak per jaar te verminderen (op een totale emissie van 128 kton per jaar). Die vermindering draagt bij aan vermindering van de ammoniakdepositie op natuur in Nederland.

3.6 Aanpassing van gebruik meststoffen op natuurterrein en overige grond

De aanpassingen ten aanzien van het gebruik van meststoffen op natuurterrein hebben geen invloed op het milieu. De toevoeging dat in de beheerregimes in kilogrammen stikstof en fosfaat dient te worden aangegeven wat maximaal aan meststoffen op het land mag komen, is een voorschrift waarbij de controlerende instantie op basis van de administratie van het bedrijf waar dit natuurterrein in gebruik is, gemakkelijker kan controleren op basis van forfaitaire excretiecijfers of is voldaan aan het voorschrift.

Door voor overige grond onderscheid te maken tussen grasland en bouwland, kan in de norm voor fosfaat beter worden aangesloten op de behoefte van het gewas dat er groeit. De kans op overbemesting met fosfaat op bouwland wordt hiermee aanzienlijk verminderd, en daarmee ook de kans op fosfaatuitspoeling naar oppervlaktewater. Dit betreft met name overige grond zijnde bouwland dat in gebruik is bij een niet-landbouwer. Het totale areaal is echter klein, zodat het totale effect gering is.

4. Consultatie

Het ontwerpbesluit is overeenkomstig artikel 92, eerste lid, van de Wet bodembescherming bekend gemaakt in de Staatscourant (Stcrt. 2018, 20800). Ook is het ontwerpbesluit van 24 april 2018 tot en met 22 mei 2018 aangeboden voor internetconsultatie. In totaal zijn 11 reacties ontvangen. Daarin werden voornamelijk opmerkingen gemaakt betreffende de verplichting tot teelt van een vanggewas na maïs, het uitrijden van vaste strorijke mest, het emissiearm aanwenden van meststoffen en het gebruik van meststoffen op natuurterrein. In een aantal reacties werd ingegaan op onderwerpen die geen deel uitmaken van de onderhavige wijziging. Deze reacties zijn niet betrokken bij de verwerking van de reacties uit de consultatie, maar worden betrokken in lopende beleidsprocessen. Ook reacties met betrekking tot besluitvorming die reeds is afgerond, bijvoorbeeld over keuzes die zijn gemaakt in het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn, zijn niet meegenomen.

Ten aanzien van de voorschriften over de teelt van een vanggewas na maïs op zand- en lössgrond zijn diverse organisaties en ondernemers in hun reactie ingegaan op de aanwijzing van specifieke gewassen. Deze aanwijzing gebeurt bij ministeriële regeling. De ontvangen reacties zullen bij het opstellen van die regeling worden betrokken en de regeling zal ter consultatie worden voorgelegd. Deze consultatie is voorzien in de zomer. In de reacties zijn vragen gesteld over de gekozen meldingsdatum en de handhaafbaarheid van de voorschriften. In geval wordt gekozen voor een hoofdteelt na de teelt van maïs, moet dit uiterlijk op 1 oktober worden gemeld. Deze datum is gekozen in verband met de handhaafbaarheid. Indien op een perceel in de maand oktober geen maïs meer staat, maar ook geen vanggewas wordt geteeld, kan worden nagegaan of gemeld is dat op dit perceel een hoofdteelt zal volgen of dat sprake is van een overtreding. Ook is gevraagd naar de consequenties van het niet slagen van de inzaai van een vanggewas of het kapotrijden daarvan. In die gevallen zal de landbouwer moeten aantonen dat dit niet aan hem te wijten is en dat hij zich voldoende heeft ingespannen om de teelt van het vanggewas te laten slagen. Zo kan het kapot rijden van het vanggewas in veel gevallen worden voorkomen door tijdig te oogsten, zodat de grond niet te nat is. Het risico op niet slagen van de inzaai kan worden verkleind door bijvoorbeeld voldoende zaaizaad te gebruiken.

Een aantal organisaties heeft voorgesteld de verplichting van een vanggewas na suikermaïs, CCM, korrelmaïs en MKS te schrappen of aan te passen, omdat deze maïs vaak later wordt geoogst dan 1 oktober en onderzaai van gras niet altijd goed mogelijk is. Ook ten aanzien van het vanggewas na de teelt van biologische maïs is aangegeven dat de datum van 1 oktober te vroeg is. Om hieraan tegemoet te komen, is aan het voorgestelde artikel 8a een vierde lid toegevoegd dat bepaalt dat het vanggewas na deze soorten maïs uiterlijk op 31 oktober moet zijn ingezaaid. Omdat bij hoofdteelten ook sprake kan zijn van gewassen die worden gepoot, is de term ‘ingezaaid’ vervangen door ‘geteeld’. Van teelt is sprake op het moment dat het gewas is ingezaaid of gepoot. Voorbereidende handelingen vallen daar niet onder.

Opmerkingen over de definitie van vaste strorijke mest hebben niet geleid tot aanpassing van het besluit. Vanwege de handhaafbaarheid is gekozen voor de voorgestelde definitie, en niet voor een definitie die gekoppeld is aan het houderijsysteem. Wel is de toelichting aangepast, omdat werd aangegeven dat het in veel gevallen gaat om dieren die worden gehouden op stro die afkomstig is van akkerbouwbedrijven en niet van het eigen bedrijf van de veehouder.

Met betrekking tot het emissiearm aanwezen van meststoffen heeft een organisatie aangegeven de delegatie naar ministeriële regeling niet wenselijk te vinden. De verplichting tot emissiearm aanwenden blijft onderdeel van het Besluit gebruik meststoffen. Om in de toekomst sneller te kunnen inspelen op technologische ontwikkelingen, is ervoor gekozen ten aanzien van de

methoden voor emissiearme aanwending voorschriften te stellen bij ministeriële regeling. Een andere organisatie gaf aan dat boeren zelf in staat moeten blijven om mest uit te rijden en dat alternatieven voor de sleepvoet erg duur zijn. De onderhavige wijziging vermindert de mogelijkheid voor boeren om zelf mest uit te rijden niet.

De aanpassing ten aanzien van het gebruik van meststoffen op natuurterrein en overige grond heeft tot een aantal reacties geleid. Een aantal organisaties heeft gevraagd naar een overgangsperiode voor het aanpassen van contracten en naar de communicatie over deze aanpassing. Naar aanleiding hiervan is een overgangsbepaling opgenomen waardoor voor bestaande contracten die na 1 januari 2019 niet gewijzigd of verlengd zijn, het oude artikel 2, tweede lid, Bgm geldt. Landschappen en het interprovinciaal overleg zijn geïnformeerd over het ontwerpbesluit. Ook zal hierover door RVO.nl worden gecommuniceerd. Ook is gevraagd naar de verhouding tussen artikel 2, vierde lid, onderdeel a, van het Bgm en het voorgestelde onderdeel b van dat lid. Onderdeel a geldt voor alle overige gronden. De voorgestelde onderdelen b en c zien specifiek op grasland en bouwland. Indien sprake is van overige grond die geen grasland of bouwland is, is dus onderdeel a van toepassing.

Gevraagd is naar de reden voor de wijziging van de definitie van compost. In het kader van het Ubm wordt gedoeld op compost afkomstig van structuurrijk plantaardig materiaal en bedoeld om het gehalte aan organische stof in de bodem te verhogen. Dit zijn per definitie niet verpompbare producten. De definitie wordt hierop aangepast. Ook is gevraagd naar de voorschriften die gelden voor bokashi, nu de definitie van compost wordt aangepast. Bokashi gemaakt van plantenresten (zoals bermmaaisel, oogstrestanten en heideplagsel) kan onder de voorwaarden van de Vrijstellingsregeling plantenresten op of in de bodem worden gebracht. Indien aan bokashi dierlijke mest wordt toegevoegd, wordt het product aangemerkt als dierlijke mest en dient dit emissiearm te worden aangewend. Dit geldt overigens ook voor compost waaraan dierlijke mest is toegevoegd.

5. Voorhang en nahang
Het ontwerp van dit besluitis op grond van artikel 92, eerste lid, van de Wet bodembescherming op 15 juni 2018 aan beide kamers der Staten-Generaal gezonden. Dit heeft geen aanleiding gegeven tot aanpassing van het ontwerpbesluit.
Het onderhavige besluit wordt, na vaststelling ervan, nogmaals toegezonden aan de Eerste en Tweede Kamer alvorens in werking te treden.

6. Inwerkingtreding en vaste verandermomenten
Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2019, met uitzondering van artikel I, onderdelen C en H. De daarin bepaalde fosfaatgebruiksnorm hangt inhoudelijk samen met een wijziging van de Meststoffenwet waarvan de inwerkingtreding is voorzien op 1 januari 2020 en zal dan ook gelijktijdig met die wetswijziging in werking treden. De beoogde inwerkingtredingsdata zijn in lijn met het kabinetsbeleid inzake vaste verandermomenten voor regelgeving.

II. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A
In artikel 1 van het Bgm komt de definitie van emissiearm aanwenden te vervallen. Met de wijziging van artikel 5 Bgm wordt dit begrip niet langer gebruikt in het Bgm. Toegevoegd wordt de definitie van vaste strorijke mest. Het betreft hier een subcategorie binnen de categorie vaste mest. Om aan te duiden dat het hier niet gaat om mest waarin slechts enkele sprieten stro zijn vermengd, wordt in de begripsbepaling gesproken van een substantiële hoeveelheid stro. Dit stro moet met het blote oog duidelijk zichtbaar aanwezig zijn. Zoals toegelicht in paragraaf 1.2 van het algemeen deel van deze toelichting, is de afwijkende uitrijperiode voor vaste strorijke mest bedoeld om op minder draagkrachtige gronden op tijd te kunnen beginnen met het uitrijden van vaste mest afkomstig van op stro gehouden dieren. Op het oog is niet vast te stellen of mest waarin stro aanwezig is, daadwerkelijk afkomstig is van op stro gehouden dieren. Dat betekent dat de handhavingslasten van een dergelijke herkomsteis hoog zijn. Door niet de herkomst van de mest, maar de aanwezigheid van stro als criterium te gebruiken, is eenvoudig vast te stellen of aan de voorschriften wordt voldaan. Weliswaar biedt dit ruimte om mest met stro te vermengen zonder dat dit het gevolg is van een houderijsysteem op stro, maar dat ligt niet voor de hand. De voordelen van de afwijkende uitrijdperiode zijn immers niet zodanig dat die opwegen tegen de kosten van het doelbewust toevoegen van een substantiële hoeveelheid stro.

Artikel I, onderdeel B
Als gevolg van de instelling van een nieuw Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is de verantwoordelijkheid voor het mestbeleid overgeheveld van de toenmalig Minister van Economische Zaken naar de Minister van LNV. De artikelen in het Bgm waarin de Minister van Economische Zaken werd genoemd, worden hierop aangepast.

Artikel I, onderdeel C
Het gebruik van dierlijke meststoffen of compost op natuurterrein waarop een beheer wordt gevoerd gericht op de instandhouding van natuurwaarden, moet in overeenstemming zijn met de aan het beheer verbonden beperkingen. Om beter te kunnen nagaan of het gebruik van dierlijke meststoffen of compost in overeenstemming is met de aan het beheer van de grond verbonden beperkingen, wordt aan artikel 2, tweede lid, Bgm toegevoegd dat sprake dient te zijn van beperkingen, uitgedrukt in kilogrammen stikstof en fosfaat. Voor lopende beheerscontracten geldt eerbiedigende werking (zie hierover artikel I, onderdeel H). Het derde lid wordt aangepast op de wijziging van het tweede lid. In artikel 2, vierde lid, wordt de gebruiksnorm voor grasland en bouwland gedifferentieerd, omdat de fosfaatbehoefte op grasland hoger ligt dan die op bouwland. Daarbij wordt verduidelijkt dat zowel aan de fosfaatgebruiksnorm als aan de stikstofgebruiksnorm moet worden voldaan.

Artikel I, onderdeel D
In artikel 4, eerste lid, Bgm wordt de terminologie in overeenstemming gebracht met de rest van het Bgm.

In het tweede lid van artikel 4 wordt de mogelijkheid voor het uitrijden van vaste strorijke mest op grasland, gelegen op klei- of veengrond, uitgebreid. In aanvulling op de mogelijkheid om vaste mest uit te rijden in de periode van 1 september tot en met 15 september, mag vaste storijke mest ook worden uitgereden tussen 1 december en 1 februari. Daarmee loopt de totale periode waarin vaste storijke mest kan worden uitgereden van 1 december tot en met 15 september.

In artikel 4, vierde lid, Bgm verschuift de uitrijdperiode van drijfmest en vloeibaar zuiveringsslib op bouwland van 1 februari tot en met 31 augustus naar 15 februari tot en met 15 september.

Artikel I, onderdeel E
In artikel 4b, tweede lid, Bgm wordt het vernietigen van de graszode op zand- of lössgrond na 10 mei toegestaan tot en met 31 augustus, indien aansluitend herinzaai met gras plaatsvindt. Daarbij geldt dat vernietiging van de graszode in de periode 1 juni tot en met 31 augustus vooraf moet worden gemeld aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Dit houdt verband met

de wijziging van het vierde lid. De verplichting in dat lid tot het nemen van een grondmonster ter bepaling van de hoeveelheid stikstof in de bodem vervalt bij vernietiging na 31 mei. In plaats daarvan zal de stikstofgebruiksnorm voor het volggewas (opgenomen in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet) worden verlaagd om het risico op nitraatverliezen door de verterende graszode te beperken. Om die reden is melding noodzakelijk. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om, op vergelijkbare wijze als voor het gebruik van zuiveringsslib is geregeld in artikel 1c Bgm, het stellen van regels over de bevoegdheid tot voorafgaande bemonstering van de bodem te delegeren naar het niveau van ministeriële regeling. Tot nu toe was in artikel 4b, vierde lid, opgenomen dat de grondmonsters worden genomen, bemonsterd en geanalyseerd door een geaccrediteerd laboratorium. Vanwege de aard van de bepaling wordt deze eis verplaatst naar de Uitvoeringsregeling gebruik meststoffen. De verruimde mogelijkheid voor het scheuren van grasland maakt de regeling in artikel 4b, negende lid, voor het scheuren van grasland in geval van schade door in de zode levende dieren of extreme weersomstandigheden overbodig. Deze voorziening komt daarom te vervallen. Het zevende lid van artikel 4b wordt geactualiseerd. De Reconstructiewet concentratiegebieden en de Reconstructiewet Midden-Delfland zijn ingetrokken en inmiddels lopen er geen projecten meer waarvoor de verwijzingen naar deze wetten relevant zijn. Daarom vervalt artikel 4b, zevende lid, onderdelen c en d. In het achtste lid wordt een wetstechnische correctie gedaan.

Artikel I, onderdelen F en I

Artikel 5, eerste lid, Bgm, bepaalt dat dierlijke meststoffen, zuiveringsslib of een mengsel van beide, op grasland, bouwland of niet beteelde grond alleen mogen worden aangewend als de ammoniakemissie wordt beperkt. Tot nu toe was in bijlage I van het Bgm bepaald welke methoden gebruikt mogen worden. Deze methoden zien op de wijze waarop mest op of in de grond wordt gebracht. Op het land is zichtbaar of er sprake is van emissiearme aanwending. Op grasland is dat het geval als de mest in sleufjes of kuiltjes in de grond, of in strookjes op de grond is gebracht. Op bouwland of onbeteelde grond is daarvan sprake als de mest in de grond is gebracht dan wel op de grond is gebracht en onmiddellijk daarna in de grond is gewerkt. Inmiddels zijn er ook andere methoden om emissiearm drijfmest of vloeibaar zuiveringsslib uit te rijden, dan wel om in bedrijfsverband tot verlaging van de ammoniakemissie te komen, in het bijzonder op bedrijven met grasland. De mate waarin ammoniakemissie plaatsvindt is afhankelijk van specifieke eigenschappen van de toegepaste methode. Daarom wordt in artikel 5, eerste lid, bepaald welke soorten methoden zijn toegestaan en worden de specifieke emissiebeperkende aanwendmethoden en bedrijfssystemen bij ministeriële regeling aangewezen. Dit biedt meer flexibiliteit om te kunnen inspelen op de technologische ontwikkelingen. Drie soorten methoden kunnen worden ingezet. Ten eerste gaat het om methoden waarbij de dierlijke meststoffen of het zuiveringsslib in de grond worden gebracht, of op de grond worden gebracht en in de grond worden gewerkt. Dit betreft bijvoorbeeld op grasland het uitrijden van drijfmest met de sleufkouterbemester waarbij de mest in sleufjes van 5 cm breed in de grond wordt gebracht en op bouwland het uitrijden van vaste mest door middel van breedwerpig verspreiden over het land waarbij onmiddellijk erna de mest in de grond wordt gewerkt. Ten tweede kunnen methoden worden aangewezen waarbij dierlijke meststoffen of zuiveringsslib worden gebruikt in combinatie met andere stoffen. Zo kan de ammoniakemissie van een aanwendingsmethode bijvoorbeeld worden beperkt door het toevoegen van water en kan een sleepvoetbemester op die manier voor de bemesting van grasland op klei en veen worden ingezet. Tot slot kan een emissiebeperkend bedrijfssysteem worden toegepast. Daarbij valt met name te denken aan houderijsystemen waarbij de koeien intensief worden geweid. Dit zorgt voor emissiereductie doordat er minder drijfmest hoeft te worden uitgereden op het grasland. In het bijzonder bij de tweede en derde soort methoden zijn specifieke eisen aan borginstechnieken nodig om bij controle te kunnen beoordelen of er sprake is van emissiearme aanwending. Tevens leent met name dit soort methoden zich voor innovatie om nieuwe manieren te ontwikkelen om tot emissiereductie te komen. Bij ministeriële regeling kunnen voorschriften worden gesteld over het gebruik van de aangewezen methoden en de wijze waarop de emissiereductie wordt gecontroleerd. Bijlage I bij het Bgm vervalt als gevolg van de aanpassing van artikel 5, eerste lid, Bgm. In het derde lid van artikel 5 wordt de terminologie aangepast aan de rest van het Bgm.

Artikel I, onderdeel G
In artikel 8a wordt bepaald dat het vanggewas dat aansluitend aan de teelt van maïs op zand- en lössgronden wordt geteeld, uiterlijk op 1 oktober moet zijn ingezaaid of gepoot. Hiermee kan tijdens of direct na de teelt van maïs een vanggewas worden geteeld. Voor biologisch geteelde maïs en voor op gangbare wijze geteelde suikermaïs, CCM, korrelmaïs en MKS geldt dat het vanggewas uiterlijk op 31 oktober moet zijn ingezaaid, omdat het voor deze typen maïs niet altijd mogelijk is om voor 1 oktober te oogsten of onderzaai te plegen. Ook wordt de mogelijkheid opgenomen om na de teelt van mais, en uiterlijk op 31 oktober, een gewas te telen dat dient als hoofdteelt. Deze hoofdteelt wordt dan in het volgende jaar geoogst. Indien de landbouwer van de mogelijkheid van een hoofdteelt gebruik wil maken, moet daarvan uiterlijk op 1 oktober van het desbetreffende jaar melding worden gedaan aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Dit om bij inspectie van het perceel gedurende de maand oktober te kunnen beoordelen of aan de eisen wordt voldaan.

Artikel I, onderdeel H
Ten gevolge van artikel I, onderdeel B, moeten aan het beheer van natuurterrein verbonden beperkingen worden uitgedrukt in kilogrammen stikstof en fosfaat. Met het oog op de regeldruk is het niet wenselijk dat beheerscontracten moeten worden herzien uitsluitend als gevolg van deze aanpassing. Daarom regelt het nieuwe artikel 10 van het Bgm eerbiedigende werking ten aanzien van bestaande beheerscontracten. Voor de toepassing van artikel 2, tweede lid, Bgm hoeven beheerscontracten die zijn afgesloten voor de inwerkingtreding van het onderhavige besluit daardoor pas bij wijziging of verlenging te voldoen aan het voorschrift dat de hoeveelheid gebruikte dierlijke meststoffen en compost wordt uitgedrukt in kilogrammen stikstof en fosfaat per hectare per jaar.

Artikel II, onderdeel A
Met de aanpassing van de definitie van compost wordt verduidelijkt dat de compost afkomstig moet zijn uit een aeroob proces en niet verpompbaar mag zijn. Met de toevoeging van deze beide criteria aan de definitie wordt bereikt dat alleen nog stabiele producten met een hoog organisch stofgehalte, tot stand gekomen in een proces waarin relatief hoge temperaturen zijn bereikt, en die niet vloeibaar zijn beschouwd worden als compost. Producten afkomstig uit anaerobe processen worden hiermee uitgesloten. Daarmee is de definitie in overeenstemming gebracht met het oogmerk van de regeling en sluit deze beter aan op wat in het dagelijkse spraakgebruik als compost wordt beschouwd.

Artikel II, onderdeel B
De tekst van het tweede lid van artikel 25a wordt vervangen met het oog op de leesbaarheid van het artikel. Voor de bepaling van de fosfaatruimte wordt ook het bij het bedrijf in gebruik zijnde natuurterrein met de hoofdfunctie natuur meegerekend. Artikel 25a, tweede lid, bepaalt dat 15 mei als peildatum wordt gebruikt bij het bepalen van de landbouwgrond, zijnde natuurterrein met de hoofdfunctie natuur, die bij een bedrijf in gebruik is. Dit blijft ongewijzigd.

Artikel II, onderdeel C
In artikel 69a Bgm werd abusievelijk verwezen naar artikel 10 van de Meststoffenwet, in plaats van artikel 11 van die wet. Deze verwijzing wordt gecorrigeerd.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,