



573

Besluit van 23 november 1995, houdende wijziging van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen en het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen

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

Op de voordracht van Onze Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, mede namens Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van 18 juli 1995, nr. J95.10609, Directie Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 7 en 15 van de Wet bodembescherming;

Gezien de adviezen van de Raad voor het Milieubeheer en van de Technische commissie bodembescherming;

De Raad van State gehoord (advies van 10 oktober 1995, nr. W11.95.0464);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, mede namens Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van 15 november 1995, nr. J95.15095, Directie Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit gebruik dierlijke meststoffen¹ wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, eerste lid, onderdeel q, komt te luiden:

q. tot het bedrijf behorende oppervlakte grond: in Nederland gelegen oppervlakte landbouwgrond, overige grond en natuurterrein, daaronder niet begrepen de oppervlakte waarop zich de bedrijfsgebouwen bevinden, die tot het bedrijf in eigendom behoort, dan wel daartoe behoort ingevolge een zakelijk gebruiksrecht of een door de grondkamer geregistreerde, onderscheidenlijk goedgekeurde pachtovereenkomst als bedoeld in de artikelen 70f, eerste lid, onderscheidenlijk 12 of 70f, vijfde lid, van de Pachtwet;

B

In artikel 3, derde lid, worden het tweede gedachtenstreepje en de tekst na dat streepje vervangen door:

- 150 kg P205 per jaar met ingang van 1 januari 1995 tot en met 31 december 1995;
- 135 kg P205 per jaar met ingang van 1 januari 1996.

ARTIKEL II

In artikel 21, derde lid, van het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen² worden het tweede gedachtenstreepje en de tekst na dat streepje vervangen door:

- 150 kg P205 per jaar met ingang van 1 januari 1995 tot en met 31 december 1995;
- 135 kg P205 per jaar met ingang van 1 januari 1996.

¹ Stb. 1991, 386, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 19 november 1994, Stb. 814.

² Stb. 1995, 349.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Nederlandse Staatscourant van 12 december 1995, nr. 241.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

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

's-Gravenhage, 23 november 1995

Beatrix

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Margaretha de Boer

Uitgegeven de *dertigste* november 1995

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

NOTA VAN TOELICHTING

1. Algemeen

In het onderhavige Besluit wordt de fosfaatgebruiksnorm voor grasland van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen (hierna: het Bgdm) per 1 januari 1996 bepaald op 135 kg fosfaat per hectare per jaar. Het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen (hierna: het Boom) wordt op overeenkomstige wijze gewijzigd.

Tevens is, naar aanleiding van de onlangs gewijzigde Pachtwet (Stb. 1995, 504), in het onderhavige Besluit de definitie van het begrip «tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond» aangepast. Deze wijziging wordt toegelicht in paragraaf 6.

2. Achtergronden

In de Notitie mest- en ammoniakbeleid derde fase (Kamerstukken II, 1992/93, 19 882, nr. 34; hierna: NDF) is aangekondigd dat er naar wordt gestreefd in het jaar 2000 voor wat betreft alle bedrijfstakken evenwichtsbemesting te bereiken. Onder evenwichtsbemesting moet in dit verband worden verstaan een gift aan fosfaat en stikstof in de vorm van dierlijke mest, andere organische meststoffen en kunstmest die gelijk is aan de onttrekking met de oogst van de gewassen met inachtneming van acceptabele verliezen. Deze evenwichtsbemesting moet worden bereikt door de bemesting zo nauwkeurig mogelijk af te stemmen op de behoeften van het gewas. Om een ontwikkeling in de richting van evenwichtsbemesting te waarborgen, is voor de komende jaren nog een gefaseerde aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen voorzien.

In de NDF is een tabel opgenomen waarin het traject van de aanscherping is aangegeven voor de fosfaatgebruiks- en verliesnormen in de periode 1995 tot 2000. Daarbij is uitgegaan van een voorlopige schatting van het acceptabele fosfaatverlies bij evenwichtsbemesting van 5 kg fosfaat per hectare per jaar. Bij de mondelinge behandeling van de NDF in de Tweede Kamer in december 1993 is aangegeven dat het uitgezette traject beschouwd moet worden als een indicatie en dat pas na nadere studie naar het acceptabele fosfaatverlies bij evenwichtsbemesting een definitieve keuze voor het traject kan worden gemaakt (Handelingen II 1993/94 UCV, 13 december 1993, nr. 022, blz. 1-45 en Handelingen II 1993/94 plenair, nr. 14, 22 december 1993, blz. 3198-3112, 3265).

Sedertdien is overeenkomstig de aankondiging in de NDF tezamen met het landbouwbedrijfsleven een fosfaat-deskstudie uitgevoerd om na te gaan hoe groot het acceptabele fosfaatverlies bij evenwichtsbemesting is. Uit de resultaten van deze studie («Fosfaatverliezen en fosfaatoverschotten in de Nederlandse landbouw», juli 1994) moet worden geconcludeerd dat er op basis van de huidige stand van de techniek een groot verschil is tussen wat milieuhygiënisch noodzakelijk en bij de huidige landbouwpraktijk haalbaar lijkt bij het beperken van de fosfaatverliezen. Dit betekende dat het beleidsdoel van evenwichtsbemesting in het jaar 2000 niet de concretiseren was.

Het genoemde onderzoek was één van de aanleidingen voor het uitbrengen van een nieuwe nota voor het mestbeleid. Bij brief van 6 oktober 1995 heeft de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid aangeboden aan de Tweede Kamer (kamerstukken II, 1995/96, 24 445, nr. 1). Hierin is het beleid neergelegd, waarmee de milieudoelstellingen op wat langere termijn gefaseerd worden bereikt. Het belangrijkste instrument is daarbij de voorziene invoering in 1998 van een mineralenaangiftesysteem,

waarbij het verschil tussen aan- en afvoer van mineralen wordt genormeerd (de zogenaamde verliesnorm).

In de nota is tevens aangekondigd, dat vooruitlopend op de introductie van de mineralenaangifte, de gebruiksnorm voor fosfaat op grasland met ingang van 1 januari 1996 wordt verlaagd van 150 naar 135. Op dit punt wordt dus vastgehouden aan de eerder uitgezette lijn.

Een verdere aanscherping is nodig om de milieubelasting ten gevolge van fosfaatverliezen door het gebruik van dierlijke en overige organische meststoffen op grasland te verlagen. Daarmee wordt tevens bewerkstelligd dat de fosfaatverliezen die volgen uit de huidige fosfaatgebruiksnorm voor grasland meer op één lijn worden gebracht met de fosfaatverliezen die volgen uit het gebruik van dierlijke mest volgens de huidige fosfaatgebruiksnormen voor bouw- en maisland. Uit de fosfaatgebruiksnormen voor 1995 volgt bij het gebruik van dierlijke mest gemiddeld genomen een hoger verlies aan fosfaat per hectare grasland, dan per hectare bouw- en maisland. Uit de fosfaat-deskstudie blijkt in ieder geval dat het fosfaatverlies dat volgt uit de huidige fosfaatgebruiksnorm voor grasland hoger is, dan – bij de huidige produktiewijze en het huidige produktieniveau – nodig is indien een goede landbouwpraktijk in acht wordt genomen.

In dit kader dient wel te worden bedacht dat het gebruik van fosfaat in de vorm van kunstmest nog niet aan beperking onderhevig is. Dat betekent dat de landbouwer, in uitzonderlijke gevallen, waarin hij van oordeel is dat hij met de geldende gebruiksnorm voor dierlijke mest onvoldoende fosfaat kan aanwenden, in die extra behoefte kan voldoen door het gebruik van kunstmest.

Voorts is een verdere aanscherping nodig omdat de fosfaatgebruiksnormen voor 1995 stikstofgiften mogelijk maken, die, met name bij het gebruik van rundveedrijfmest op grasland, ver liggen boven de normen die volgen uit de richtlijn nr. 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 EG-nitraatrichtlijn). Ingevolge de EG-nitraatrichtlijn moet onder andere worden gewaarborgd dat in het jaar 2000 niet meer dan 170 kg stikstof per hectare per jaar door het gebruik van dierlijke mest op of in de bodem wordt gebracht. Vanwege het verband dat bestaat tussen het fosfaatgehalte en stikstofgehalte in dierlijke mest, wordt door de aanscherping van de fosfaatgebruiksnorm tevens bewerkstelligd, dat minder stikstof uit dierlijke mest op het land mag worden aangewend. Daarmee wordt dus een verdere stap gemaakt in de richting van implementatie van de EG-nitraatrichtlijn. Indien een verdere aanscherping nu achterwege zou blijven, zullen de komende jaren grotere stappen noodzakelijk zijn voor het wegwerken van de discrepantie tussen de gebruiksnormen die volgen uit de nationale regelgeving en de gebruiksnormen die volgen uit de EG-nitraatrichtlijn.

3. Adviezen

Een ontwerp van het besluit is voor advies gezonden aan het Landbouwschap, de Raad voor het Natuurbeheer, de Raad voor het Milieubeheer, de Stichting Natuur en Milieu, het Interprovinciaal Overleg, de Technische commissie bodembescherming en de verschillende betrokken produktschappen. Overeenkomstig artikel 92, tweede lid, van de Wet bodembescherming is het ontwerp van de onderhavige algemene maatregel van bestuur bovendien overgelegd aan beide Kamers der Staten-Generaal en in de Staatscourant bekendgemaakt (Stcrt. 1995, 71). Binnen de in de Staatscourant gestelde termijn van 30 dagen heb ik schriftelijke opmerkingen ontvangen over het ontwerp van de Landbouw-

maatschappij ZMO en de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond (NCB). Naar aanleiding van een oproep van het hoofdbestuur van de NCB hebben ongeveer 2700 NCB-leden een afwijzende reactie op het ontwerpbesluit gegeven.

In de adviezen van het landbouwbedrijfsleven, inclusief de productieschappen, klinkt door dat geen sprake kan zijn van een aanscherping van gebruiksnormen, zolang niet is voorzien in de invoering van een mestafzetscenario en een facultatief mineralenaangiftesysteem.

Dit houdt verband met de idee dat de norm van 135 kg fosfaat in veel gevallen te laag wordt geacht voor een optimale grasopbrengst, zodat een generieke maatregel niet gepast is.

Wij zijn van mening, dat de thans aan de orde zijnde aanscherping van de gebruiksnorm van dien aard is, dat dit – uitgaande van een goede bedrijfsvoering – over het algemeen niet behoeft te leiden tot mindere opbrengsten of tot het geven van extra kunstmest. Dit zal hooguit incidenteel het geval zijn. Daarbij zij wel opgemerkt dat de in enkele adviezen beweerde fosfaatontrekking, die melkveehouders zouden realiseren, aan de hoge kant lijkt.

In dit kader wijzen wij ook op het advies van de Technisch commissie bodembescherming, die van mening is dat een gefaseerde verlaging van de fosfaatsnorm voor grasland onder de 150 kg kan worden bereikt zonder dat daarmee een optimale landbouwproductie in de weg wordt gestaan. Deze commissie baseert zich overigens op dezelfde onderzoeksgegevens als waarvan hierboven in paragraaf 2 melding is gemaakt.

Voorts constateren wij, dat zowel uit de fosfaat-deskstudie als de ten aanzien van het onderzoek naar het acceptabele stikstofverlies in een situatie van evenwichtsbemesting ingestelde stikstof-deskstudie («Stikstofverliezen en stikstofoverschotten in de Nederlandse landbouw», januari 1995), kan worden afgeleid dat de onderhavige aanscherping van de gebruiksnorm nog past in het traject van de gefaseerde aanscherping tot het niveau van de evenwichtsbemesting. Ook wanneer in 1998, zoals aangekondigd in de Integrale Notitie, de overstap zal worden gemaakt naar de aldaar bedoelde reguleringssystemen die meer aansluiten bij bedrijfsspecifieke omstandigheden, is het niet te verwachten dat hogere mestgiften mogelijk zullen zijn, dan die welke met de onderhavige gebruiksnorm gegeven kunnen worden. Het is dan ook niet te verwachten dat ondernemers, op basis van de onderhavige aanscherping, investeringen zullen moeten doen in bijvoorbeeld mestopslag, mestafzetcontracten, mestverwerking of anderszins, welke op termijn overbodig zullen blijken te zijn.

Naar ons oordeel is het dus goed mogelijk om de onderhavige aanscherping van de gebruiksnorm door te voeren, vooruitlopend op de invoering van een mineralenaangiftesysteem.

Op de ongeveer 2700 inspraakreacties van NCB-leden heeft de eerste ondergetekende geantwoord door middel van een brief die is geplaatst in het NCB-journaal van 23 juni 1995. Daarbij is met name gewezen op de procedurele kant van het onderhavige besluit. Er werd op gewezen dat definitieve besluitvorming pas plaatsvindt in het kader van de Integrale Notitie. Zoals hierboven is aangegeven, heeft het kabinet inmiddels zijn standpunt bepaald.

De Stichting Natuur en Milieu onderschrijft de noodzaak voor de voortgaande verlaging van gebruiksnormen. Zij vindt het jammer dat thans niet tevens de gebruiksnormen voor maïs- en bouwland worden aangescherpt, overeenkomstig de indicatie die is gegeven in de NDF. In de Integrale notitie is ten aanzien hiervan opgemerkt dat vooruitlopend op de introductie van de mineralenaangifte de gebruiksnorm voor grasland wordt verlaagd, zodat het gemiddelde fosfaatverlies wordt teruggebracht tot bijna hetzelfde niveau als het gemiddelde verlies op bouwland. In feite

vindt dus een gelijkschakeling van gemiddelde fosfaatverliezen per ha gras- en bouwland plaats.

Uit het advies van de Technische commissie bodembescherming blijkt dat zij het wenselijk acht om vast te houden aan de gefaseerde verlaging van fosfaatnormen.

Het IPO heeft instemmend geadviseerd over het ontwerp-besluit.

De Raad voor het Natuurbeheer en de Raad voor het Milieubeheer hebben te kennen gegeven niet te zullen adviseren.

4. Uitvoering en handhaving

Met de onderhavige wijzigingen van het Bgdm en het Boom ontstaan geen nieuwe taken voor publiekrechtelijke lichamen. In het systeem van handhaving en controle treden als gevolg van de onderhavige wijziging geen wijzigingen op.

In de NDF is aangegeven dat de handhaafbaarheid van het huidige instrumentarium bij een toenemende druk op de mestmarkt ten gevolge van de verdere aanscherpingen van de gebruiksnormen problematisch wordt.

Ten gevolge van de onderhavige aanscherping van de fosfaat-gebruiksnorm zal het totale fosfaatoverschot op bedrijfsniveau in 1996 naar schatting met drie miljoen kilogram fosfaat toenemen ten opzichte van 1995. Indien geen wijziging optreedt in de huidige stand van zaken bij de realisatie van oplossingen voor de mestoverschotten zal het landelijk niet-plaatsbaar overschot eveneens met die hoeveelheid worden vergroot. Het landelijk niet-plaatsbaar overschot bij de fosfaatgebruiksnorm wordt momenteel lager ingeschat dan in de NDF. Het totale landelijke niet-plaatsbaar overschot komt derhalve ten gevolge van de onderhavige aanscherping te liggen op circa drie miljoen kilogram fosfaat. Een verschil tussen berekende produktie en afzetmogelijkheden van zes miljoen kilogram is in de NDF echter nog aanvaardbaar geacht.

Niettemin zijn en worden de nodige maatregelen genomen om de gefaseerde aanscherping van de gebruiksnormen na 1995 op te vangen.

Gewezen zij in dit verband op de op 1 januari 1995 in werking getreden wijziging van de Meststoffenwet 1986 strekkende tot een korting van 30% op het niet-gebonden mestproduktierecht voor varkens en kippen (Stb. 1994, 635), en de voorziene introductie van een mineralenaangiftesysteem met regulerende heffingen ter versterking van het handhavings-instrumentarium. Over een wetsvoorstel met deze strekking is inmiddels geadviseerd door de Raad van State. Conform de voornemens in de Integrale Notitie zal deze wet spoedig bij de Tweede Kamer worden ingediend.

5. Wijzigingen Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen

Aangezien de fosfaatgebruiksnormen die in het Boom worden gehanteerd voor zuiverings-slib, compost en mengsels van zwarte grond met dierlijke meststoffen gelijk dienen te zijn aan de fosfaatgebruiksnormen van het Bgdm, is het Boom aangepast overeenkomstig de hiervoor besproken wijzigingen van het Bgdm (zie Artikel II).

6. Overige wijziging

Ingevolge artikel I vallen thans ook gronden welke voorwerp vormen van een in artikel 70f, eerste lid, van de Pachtwet bedoelde pachtovereenkomst onder de begripsomschrijving «tot het bedrijf behorende opper-

vlakke grond», zoals gebezigd in artikel 1, eerste lid, onderdeel q, van het Bgdm. De «tot het bedrijf behorende oppervlakte grond» is bepalend voor de hoeveelheid dierlijke mest die de producent respectievelijk de gebruiker, op grond van het Bgdm, op de tot het bedrijf behorende oppervlakte grond mag aanwenden. De in artikel 12, derde lid, van de Pachtwet bedoelde – kortdurende – pachtovereenkomsten vielen reeds onder deze begripsomschrijving.

Aanpassing van de begripsomschrijving aan deze nieuwe pachtvorm ligt in de rede, omdat het ook hier een kortdurend in de wet vastgelegd gebruiksrecht betreft. Afhankelijk van de teelt, kan de pachtovereenkomst als bedoeld in artikel 70f, eerste lid, van de Pachtwet een duur hebben van een of twee jaar. Tevens moet deze overeenkomst aan specifieke in de Pachtwet gestelde eisen voldoen en moet de overeenkomst op grond van artikel 70f, tweede lid, van de Pachtwet, ter registratie aan de grondkamer worden gezonden. Uiteraard zal dus de pachter om aanspraak te kunnen maken op deze pachtovereenkomst in het kader van het Bgdm, deze overeenkomst moeten hebben geregistreerd bij de grondkamer.

Ook de zogenaamde eenmalige pachtovereenkomst, die in artikel 70f, vijfde lid, van de gewijzigde Pachtwet is opgenomen en op grond van artikel 2 van de Pachtwet door de grondkamer moet worden goedgekeurd, valt onder eerdergenoemde begripsomschrijving.

De onderhavige wijziging werkt rechtstreeks door in het Boom.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Margaretha de Boer