

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

VOORSTEL VAN WET

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

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is om de Meststoffenwet te wijzigen met het oog op de implementatie van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2018-2021);

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Meststoffenwet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, eerste lid, vervallen de onderdelen s tot en met w.

B

Artikel 11 komt te luiden:

Artikel 11

1. De fosfaatgebruiksnorm voor dierlijke meststoffen, bedoeld in artikel 8, onderdeel c, bedraagt 75 kilogram fosfaat per hectare grasland en 40 kilogram fosfaat per hectare bouwland.

2. Bij ministeriële regeling worden hogere fosfaatgebruiksnormen voor dierlijke meststoffen vastgesteld die kunnen verschillen naargelang de fosfaattoestand van de bodem, het gebruik van de landbouwgrond als grasland of bouwland, de te telen gewassen, de toegepaste landbouwpraktijk, de gewasopbrengst, de kenmerken van de bodem, de grondsoort, de grondwatertoestand en de ecologie van een gebied.

3. Bij ministeriële regeling kunnen voorwaarden of beperkingen worden gesteld aan de toepassing van hogere fosfaatgebruiksnormen voor dierlijke meststoffen.

C

Na artikel 18 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 18a

1. De totale omvang van de productie van dierlijke meststoffen bedraagt per kalenderjaar uitgedrukt in kilogrammen fosfaat ten hoogste 172,9 miljoen en uitgedrukt in kilogrammen stikstof ten hoogste 504,4 miljoen.
2. De totale omvang van de productie van dierlijke meststoffen afkomstig van melkvee bedraagt per kalenderjaar uitgedrukt in kilogrammen fosfaat ten hoogste 84,9 miljoen en uitgedrukt in kilogrammen stikstof ten hoogste 281,8 miljoen.
3. De totale omvang van de productie van dierlijke meststoffen afkomstig van varkens bedraagt per kalenderjaar uitgedrukt in kilogrammen fosfaat ten hoogste 39,7 miljoen en uitgedrukt in kilogrammen stikstof ten hoogste 99,1 miljoen.
4. De totale omvang van de productie van dierlijke meststoffen afkomstig van pluimvee bedraagt per kalenderjaar uitgedrukt in kilogrammen fosfaat ten hoogste 27,4 miljoen en uitgedrukt in kilogrammen stikstof ten hoogste 60,3 miljoen.
5. Onze Minister maakt de totale jaarlijkse productie van dierlijke meststoffen en de totale jaarlijkse productie van dierlijke meststoffen per sector bekend in de Staatscourant na afloop van het kalenderjaar waarin de productie heeft plaatsgevonden. Voor de melkveesector betreft dit de totale jaarlijkse productie, gecorrigeerd voor ruwvoer. Voor de bekendmaking gebruikt Onze Minister de door het Centraal bureau voor de statistiek gerapporteerde cijfers.

D

Artikel 32 vervalt.

E

Artikel 33Ab wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het eerste tot en met vierde lid tot derde tot en met zesde lid worden twee leden ingevoegd, luidende:

1. Indien is vastgesteld dat de totale omvang van de productie van dierlijke meststoffen afkomstig van melkvee, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat of kilogrammen stikstof, de omvang van die productie, bedoeld in artikel 18a, tweede lid, heeft overschreden, wordt bij algemene maatregel van bestuur een percentage vastgesteld waarmee het fosfaatrecht op een in die maatregel vastgesteld tijdstip wordt verminderd.

2. De totale omvang van de productie, bedoeld in het eerste lid, betreft de totale productie in het voorafgaande kalenderjaar die, gecorrigeerd voor ruwvoer, is gerapporteerd door het Centraal bureau voor de statistiek en overeenkomstig artikel 18a, vijfde lid, is bekendgemaakt.

2. In het vierde en vijfde lid (nieuw) wordt "in het eerste lid" telkens vervangen door "in het eerste en derde lid".

3. In het vijfde lid (nieuw) wordt:

- a. "het tweede lid" vervangen door "het vierde lid";
- b. "het eerste lid" vervangen door "het derde lid";
- c. "het derde lid" vervangen door "het vijfde lid".

F

Na artikel 33Ab wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 33Ac

1. Indien is vastgesteld dat de totale omvang van de productie van dierlijke meststoffen afkomstig van varkens, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat of kilogrammen stikstof, de omvang van die productie, bedoeld in artikel 18a, derde lid, heeft overschreden, wordt bij algemene maatregel van bestuur een percentage vastgesteld waarmee het varkensrecht op een in die maatregel vastgesteld tijdstip wordt verminderd.

2. Indien is vastgesteld dat de totale omvang van de productie van dierlijke meststoffen afkomstig van pluimvee, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat of kilogrammen stikstof, de omvang van die productie, bedoeld in artikel 18a, vierde lid, heeft overschreden, wordt bij algemene maatregel van bestuur een percentage vastgesteld waarmee het pluimveerecht op een in die maatregel vastgesteld tijdstip wordt verminderd.

3. De totale omvang van de productie, bedoeld in het eerste en tweede lid, betreft de totale productie in het voorafgaande kalenderjaar die is gerapporteerd door het Centraal bureau voor de statistiek en overeenkomstig artikel 18a, vijfde lid, is bekendgemaakt.

4. Indien noodzakelijk voor de naleving van een verplichting op grond van een voor Nederland verbindend verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie kan bij algemene maatregel van bestuur een percentage worden vastgesteld waarmee het varkensrecht of het pluimveerecht op een in die maatregel vastgesteld tijdstip wordt verminderd.

G

Artikel 35, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a wordt "artikel 34, onderdeel b" vervangen door "artikel 34, eerste lid, onderdeel b".
2. In onderdeel c wordt "artikel 34, onderdeel c" vervangen door "artikel 34, eerste lid, onderdeel c".

H

In artikel 77 wordt "Hoofdstuk V, titels 1 tot en met 5, vervalt" vervangen door "Hoofdstuk V, titels 1 tot en met 5, en artikel 33Ac vervallen".

Artikel II

Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari 2020.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,

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 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 fosfaathoudende 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 bezien 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 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 deze lidstaat onder meer door een actieprogramma voldoende invulling aan de Nitraatrichtlijn geeft en door een wetenschappelijk onderzoek aantoont dat een derogatie geen negatief effect op de

waterkwaliteit heeft. 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, 33037, nummer 168, Kamerstukken II 2016-2017, 33037, nummers 183, 195, 200, 201, 219, 222, Kamerstukken II 2017-2018, 33037, 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 in de Meststoffenwet is een noodzakelijke voorwaarde voor de verkrijging van de derogatie.

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 gebruiksnormen alleen gedifferentieerd naar grondgebruik, te weten grasland of bouwland. Het stelsel van fosfaatgebruiksnormen is met het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2010-2013) verder aangescherpt door invoering van de fosfaattoestand van de bodem als aanvullend criterium. Hiermee bepalen het grondgebruik en de fosfaattoestand van de bodem de fosfaatgebruiksnorm die op een landbouwperceel van toepassing is. De differentiatie naar fosfaattoestand van de bodem is erop gericht om de uitspoelingsverliezen naar oppervlaktewater te beperken. Naarmate de fosfaattoestand van de bodem hoger is, is er meer kans op uitspoeling en is er minder fosfaat nodig om bij te bemesten. Het streven is gericht op evenwichtsbemesting; daarvan is sprake bij fosfaattoestand 'neutraal'. Het niveau van bemesting met fosfaat en dat van onttrekking van fosfaat door het gewas zijn dan in evenwicht met elkaar.

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. Per 2020 zal de klasse arm die nu nog als een specifieke subklasse van de klasse laag wordt aangemerkt, als een aparte klasse worden opgenomen en wordt de klasse neutraal opgedeeld in de klassen neutraal en ruim voldoende. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de gemiddeld gestegen onttrekking door gewassen als gevolg van gemiddeld hogere gewasopbrengsten.

Op grond van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn dient een gecombineerde indicator van de fosfaattoestand voor grasland en bouwland ingevoerd te worden. Per 1 januari 2021 wordt beoogd een gecombineerde indicator voor grasland en bouwland in te voeren om de fosfaattoestand te bepalen. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om de strengste fosfaatgebruiksnorm op het niveau van de wet te regelen, in plaats van de norm voor de fosfaattoestand neutraal. In het wetsvoorstel wordt het vaststellen van de hogere fosfaatgebruiksnormen gedelegeerd aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de minister). Hierdoor is het mogelijk ook op lager niveau regels te stellen over de fosfaattoestand van de bodem en de klassenindeling. In dat geval hoeven op het niveau van de wet de indicatoren van de fosfaattoestand niet gedefinieerd te worden. De voorgestelde delegatie van wetgevingsbevoegdheid is wenselijk om een aantal redenen.

In het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn is opgenomen dat voor de fosfaattoestand van bouwland en grasland de intensiteitsindicator $P\text{-CaCl}_2$ toegepast gaat worden in combinatie met de capaciteitsindicator P-AL. Deze intensiteitsindicator is eenvoudig, waarmee een indicatie wordt verkregen van de relatief snel beschikbare fosfaat in de bodem, kan snel worden toegepast en kan goed worden gebruikt om tevens een beeld te krijgen van de hoeveelheid andere mineralen in de bodem. Via omrekening kan deze indicator worden omgezet naar de huidige intensiteitsindicator voor bouwland (Pw), die minder eenvoudig is vast te stellen. Voor bouwland is het gaan toepassen van een capaciteitsindicator, waarmee een indicatie wordt verkregen van de hoeveelheid fosfaat in de bodem, nieuw. Dat is voor grasland niet zo, want is tot op heden is in het gebruiksnormenstelsel de capaciteitsindicator P-Al in gebruik en speelt een intensiteitsindicator geen rol. Wel wordt in de praktijk voor grasland en het voedergewas maïs de gecombineerde indicator al wel toegepast. De gecombineerde indicator $P\text{-CaCl}_2/P\text{-AL}$ kan zowel op 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. De waarde die aan de gecombineerde indicator is verbonden, is op dit moment nog niet duidelijk en kan derhalve in onderhavig wetsvoorstel niet worden meegenomen.

Evenals in het bestaande stelsel van fosfaatgebruiksnormen zullen er klasse-indelingen zijn voor de gecombineerde indicator, waarbij zo goed mogelijk wordt aangesloten op de klasse-indeling van de fosfaattoestand van de bodem die bij de wijziging van het fosfaatgebruiksnormenstelsel per 2020 gaat gelden. De juiste klasse-indeling moet nog worden vastgesteld. Daarom zijn de waarden die verbonden zijn aan de gecombineerde indicator op dit moment nog niet duidelijk en kan derhalve in onderhavig wetsvoorstel niet worden meegenomen.

In het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn is tegelijkertijd met de invoering van de nieuwe indicator de aanpassing van het bemonsteringsprotocol voor de vaststelling van de fosfaattoestand van een perceel voorzien. De voorwaarden van het bemonsteringsprotocol zijn thans bij ministeriële regeling vastgesteld. De aanpassing betreft onder meer het aantal bemonsteringspunten en de wijze van bemonstering van een perceel. Er is een nauwe verwevenheid tussen de gecombineerde indicator en de bemonstering van het perceel. Om in de praktijk eenvoudiger in te kunnen spelen op de ervaringen die met de gecombineerde indicator en het bemonsteringsprotocol worden opgedaan en omwille van de flexibiliteit is het wenselijk dat de vaststelling van de technische voorschriften zoveel mogelijk te delegeren.

De regeling van de indicatoren, de klasse-indeling en andere regels over de toestand van de bodem kunnen reeds op grond van artikel 35, eerste lid, van de wet bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld worden.

Plafonds productie meststoffen

In het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn is opgenomen dat Nederland het nationale mestproductieplafond en de sectorplafonds zal vastleggen in wetgeving. De Europese Commissie heeft het nationaal vastleggen van een mestproductieplafond – uitgedrukt in stikstof en fosfaat - als voorwaarde gesteld voor het verkrijgen van een nieuwe derogatie (Kamerstuk 33037, nr. 222, 7 september 2017). Het nationale mestproductieplafond bedraagt 172,9 miljoen kilogram fosfaat en 504,4 miljoen kilogram stikstof en is door vertaald naar sectorale plafonds. Laatstgenoemde plafonds 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.

Het is het cruciaal dat een overschrijding van het fosfaatproductieplafond, zoals die in 2015 en 2016 heeft voorgedaan, in de toekomst wordt voorkomen. Hiervoor zijn de sectorale plafonds en bijbehorende rechtenstelsels bepalend. In het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn is dan ook aangekondigd dat Nederland de plafonds zal handhaven via de rechtenstelsels voor de varkens-, pluimvee- en melkveehouderij (Brief van 22 december 2017, Kamerstukken II 33037, 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 een bindend plafond voor de productie van dierlijke mest dat niet mag worden overschreden. Voorliggend wijzigingsvoorstel voorziet in vastlegging van de mestproductieplafonds in de Meststoffenwet.

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 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 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. 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 eigengeteeld ruwvoer gebruikt. Door jaarlijkse schommelingen in bijvoorbeeld temperatuur en neerslag kunnen grote variaties optreden. 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 zal bij algemene maatregel van bestuur een percentage vastgesteld worden waarmee het productierecht wordt verminderd. De omvang van het percentage wordt bepaald door de omvang van de totale overschrijding in de sector die het betreft. Daarbij wordt in de algemene maatregel van bestuur aangegeven per wanneer het productierecht met het vastgestelde percentage wordt verminderd.

De definitieve cijfers van het Centraal bureau voor de statistiek 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 de 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 wordt toegepast, uitzonderlijke gevallen daargelaten.

De situatie kan zich voordoen dat er in het jaar liggend tussen de overschrijding van het plafond en het doorvoeren van de korting geen overschrijding van het plafond is. Ook in dat geval zal echter, conform dit wetsvoorstel, opvolging moeten worden gegeven aan de overschrijding van het voorliggende kalenderjaar.

Het wetsvoorstel beoogt de huidige uitzondering voor grondgebonden melkveebedrijven niet te wijzigen (fosfaatrechten; artikel 33Ab Meststoffenwet). In verband met de voor alle sectoren voorgestelde kortingsmaatregel wordt voorgesteld de specifieke regeling van het huidige artikel 32 van de Meststoffenwet te laten vervallen. Dat artikel biedt thans de mogelijkheid varkensrechten of pluimveerechten bij overgang van rechten te verlagen.

4. Effecten voor bedrijfsleven

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

Het formuleren van mestproductieplafonds per sector heeft alleen gevolgen voor het bedrijfsleven als een sectorplafond wordt overschreden. In dat geval zijn er maatregelen nodig om de mestproductie onder het overschreden plafond te brengen. De omvang van een overschrijding bepaalt het kortingspercentage. De kwantitatieve effecten voor het bedrijfsleven zullen inzichtelijk worden gemaakt bij de algemene maatregel van bestuur waarmee een kortingspercentage in geval van overschrijding wordt vastgesteld. Ten algemene kan een ondernemer een korting compenseren door het verwerven van een fosfaat- varkens,- dan wel pluimveerecht 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.

5. Milieueffecten

In de wet staat voor zowel bouwland als grasland de fosfaatgebruiksnorm die geldt bij fosfaattoestand 'hoog'. Daar bij een hoge fosfaattoestand het risico voor uitspoeling van fosfaat naar oppervlaktewater het grootst is, worden de fosfaatgebruiksnormen in de wet vastgelegd. Daar deze norm lager is dan de norm bij evenwichtsbemesting loopt de fosfaatvoorraad in de bodem terug. Daardoor neemt het risico op uitspoeling af. 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.

6. Regeldruk en administratieve lasten

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

7. Uitvoering en handhaving

Voor de uitvoering en de handhavinglasten is van belang dat in relatie tot de voorziene wijziging in het stelsel van fosfaatgebruiksnormen interne instructies van RVO.nl en NVWA gewijzigd zullen moeten worden. Daarnaast dient RVO.nl de informatie voor de communicatie te wijzigen.

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) in het jaar 2021 worden gewijzigd en die invulling op dit moment nog niet duidelijk is. Hierdoor is het niet mogelijk om een zinvolle klassering te maken in landbouwgronden met verschillende fosfaattoestanden. Door het voorgestelde artikel 11 zijn deze begrippen bovendien niet meer noodzakelijk op het niveau van de wet. De hogere gebruiksnormen ter uitvoering van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn worden op basis van dat artikel immers bij ministeriële regeling geregeld.

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 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 Centraal Bureau van de Statistiek. 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 G en H.

Artikel I, onderdeel D

In artikel I, onderdeel D, wordt voorgesteld om artikel 32 te laten vervallen. Voorgesteld wordt om de sectorale plafonds op een zoveel mogelijk gelijke manier te handhaven. Voor de varkens- en pluimveesector wordt die handhaving geregeld in voorgesteld artikel 33Ac. De plafonds zelf worden volgens dit wetsvoorstel geregeld in het nieuwe artikel 18a. De bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur een (aanvullende) korting op te leggen bij overdracht van dierrechten in de sectoren pluimvee en varkens in het geval zowel het sectorale plafond als het totale plafond voor de mestproductie wordt overschreden (het huidige artikel 32 van de wet) is vanwege de gekozen systematiek niet meer noodzakelijk.

Artikel I, onderdeel E

In artikel I, onderdeel E, eerste lid, wordt voorgesteld een nieuw eerste lid in te voegen in artikel 33Ab. 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. Indien is vastgesteld dat het plafond uitgedrukt in kilogrammen fosfaat of kilogrammen stikstof in een kalenderjaar is overschreden vindt er een generieke korting plaats van het fosfaatrecht van melkveehouders. Het percentage van de korting wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. De korting is niet optioneel.

De wijziging laat de huidige bevoegdheid (kan-bepaling) onverlet 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. Door de voorgestelde invoeging van het nieuwe eerste en tweede lid, wordt het lid waarin deze bevoegdheid thans is neergelegd vernummerd naar het derde lid.

De uitzondering voor de grondgebonden melkveehouderij die geldt voor de bestaande optionele korting wordt ook voorgesteld voor de voorgestelde niet-optionele korting.

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 ommissie.

Artikel I, onderdeel H

Artikel 77 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

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

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,