

Vergaderjaar 2008–2009

31 945

Wijziging van de Meststoffenwet (differentiatie fosfaatgebruiksnorm)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen de adviezen van de Raad van State d.d. 19 februari 2009 en d.d. 17 april 2009 en het nader rapport d.d. 27 april 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De adviezen van de Raad van State zijn cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 december 2008, no. 08.003713, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet, houdende wijziging van de Meststoffenwet (differentiatie fosfaatgebruiksnorm), met memorie van toelichting.

De voorgestelde wijzigingen van de Meststoffenwet strekken er vooral toe om ter uitvoering van de Kaderrichtlijn water² de fosfaatgebruiksnormen aan te scherpen en differentiatie van die normen mogelijk te maken naar de fosfaattoestand van de grond. Er wordt ook een basis opgenomen voor de differentiatie van zowel stikstofgebruiksnormen als fosfaatgebruiksnormen naar gewasopbrengst. Die mogelijkheid zal nog op de aspecten van milieu, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid worden onderzocht. Het wetsvoorstel regelt ook een grondslag om bij bedrijven die meer dierlijke meststoffen mogen gebruiken dan volgens de algemene normen van de Nitraatrichtlijn is toegestaan de kosten in rekening te brengen die verbonden zijn aan een verplichte monitoring van die bedrijven.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² 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).

³ 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).

⁴ Paragraaf 1. Inleiding. Zie ook de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 22 januari 2009 (kamerstukken II 2008/09, 28 385, nr. 128).

Uit de memorie van toelichting kan worden opgemaakt dat de voorgestelde wijzigingen in het gebruiksregime de weerslag zijn van het vierde actieprogramma ter uitvoering van de Nitraatrichtlijn³, namelijk voor de periode 2010 tot en met 2013. Hierover is de regering thans in overleg met de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: EC)⁴. De Raad van State gaat ervan uit dat het wetsvoorstel weer aan hem ter advisering zal worden voorgelegd indien het overleg met EC leidt tot wezenlijke aanpassingen daarvan.

Onder bovengenoemd voorbehoud onderschrijft de Raad de strekking van het wetsvoorstel, maar hij maakt een aantal opmerkingen onder meer met betrekking tot de uitvoering van de Kaderrichtlijn water en de regeling van de doorberekening van monitoringskosten. Daarnaast heeft hij opmerkingen van wetstechnische aard. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 23 december 2008, nr. 08 003713, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.
Dit advies, gedateerd 19 februari 2009, nr. W11.080555/IV, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State maakt een aantal opmerkingen die in het navolgende worden besproken.

1. Implementatie Kaderrichtlijn water

a. Tempo van de aanscherpingen

In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat met de voorgestelde aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen rekening is gehouden met het vermogen van het bedrijfsleven zich aan te passen. Daarmee wordt het fosfaatbeleid, zoals dat is meegenomen in het Derde actieprogramma ter uitvoering van de Nitraatrichtlijn en waarmee de EC tot nu toe heeft ingestemd, voortgezet¹. Zo zijn de fosfaatgebruiksnormen voor bouwland en grasland voor 2009 gelijk gehouden aan de normen van 2008. Met het oog op het aanpassingsvermogen van de sector is besloten de aanscherping van de normering voor bouwland voor 2010 en 2011 «binnen aanvaardbare grenzen» te houden. Om dezelfde reden en met het oog op het functioneren van de mestmarkt zijn de voorgenomen fosfaatgebruiksnormen niet volledig afgestemd op mestadviezen waarbij rekening is gehouden met fosfaattoestand van de grond². Naar de mening van de Raad zal de ruimte die in de eerstvolgende jaren aan het bedrijfsleven wordt geboden zich aan te passen niet los kunnen worden gezien van de totale aanpassingen in de bedrijfsvoering die noodzakelijk zullen zijn om de doelstellingen in de Kaderrichtlijn water betreffende de verbetering van oppervlaktekwaliteit³ volgens het in de toelichting aangegeven traject⁴ in 2015 te bereiken. Rekening zal moeten worden gehouden met de mogelijkheid dat de laatste aanscherpingen naar verhouding grotere lasten zullen meebrengen. Daarom adviseert hij in de memorie van toelichting in te gaan op de verhouding tussen de voorgenomen jaarlijkse aanscherping van normen voor fosfaatgebruik en de telkens daarvoor te verrichten inspanningen van het bedrijfsleven.

b. Verhouding tot volumebeleid

Als reden voor het niet volledig in acht nemen van bemestingsadviezen in de voorgenomen gedifferentieerde fosfaatgebruiksnormen wordt genoemd dat een strikte toepassing daarvan bij gelijkblijvende omstandigheden gepaard zou gaan met een aanzienlijke verkleining van de plaatsingsruimte voor dierlijke mest en tot een overmatige druk op de mestmarkt⁵. Naar aanleiding hiervan merkt de Raad op dat de haalbaarheid van aanscherping van de gebruiksnormen mede is en wordt bepaald door de omvang van de dierlijke mestproductie en de wijze waarop die is gereguleerd. Met het oog daarop wijst de Raad erop dat de melkquotering, die jarenlang heeft gezorgd voor een mestvolumebeheersing van de melkveehouderij, vanaf 1 april 2008 tot 2015 geleidelijk zal worden afgeschaft⁶. Deze indirect werkende regulering van de omvang van de melkrundveehouderij is tot dusver in het mestbeleid meegewogen bij de beantwoording van de vraag of naast het stelsel van dierrechten in andere sectoren ook productierechten voor het houden van rundvee noodzakelijk zijn⁷. Gelet op het belang dat in het mestbeleid aan het functioneren van de mestmarkt wordt gehecht zal naar de mening van de Raad bij de thans voorgestelde aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen tevens rekenschap moeten worden gegeven van de mogelijke gevolgen van het afschaffen van de melkquotering voor deze markt. De Raad adviseert in de memorie van toelichting op dit voor de uitvoering van de Kaderrichtlijn water relevante volumeaspect in te gaan.

1a. De Raad merkt terecht op dat de voorziene aanscherpingen aan het eind van het in paragraaf 3.1.2 van de memorie van toelichting aangegeven traject naar 2015 tot relatief grote aanpassingen in de bedrijfsvoering nopen. De Regering onderkent dat dit voor de bedrijven een aanzienlijke opgave is. De fasering van de aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen zoals deze in het vierde actieprogramma wordt voortgezet, heeft daarom mede tot doel de veehouderijsector voldoende tijd te geven om alternatieve methoden te

¹ Paragrafen 2.1 en 3.1.2.

² Paragrafen 2.3 en 3.1.

³ Artikel 4, eerste lid.

⁴ Tabellen 5 en 6 in paragraaf 3.1.2 van de memorie van toelichting.

⁵ Paragraaf 3.1.

⁶ Brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Voorzitter van Tweede Kamer van 25 november 2008 (kamerstukken II 2008/09, 21 501-32, nr. 310).

⁷ O.a. brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 19 mei 2004 (Kamerstukken 28 385, nr. 26, blz. 17 en 18).

ontwikkelen om het surplus aan meststoffen verantwoord af te zetten dan wel maatregelen te nemen om de in dierlijke mest aanwezige verhouding tussen stikstof en fosfaat te optimaliseren. De verantwoordelijkheid voor de benodigde verduurzaming van de veehouderij ligt primair bij het bedrijfsleven. De regering faciliteert daarbij waar mogelijk, bijvoorbeeld door financiering van onderzoek, het wegnemen van onnodige wettelijke beperkingen en door gerichte communicatie en kennisoverdracht naar de doelgroep. Voorts stimuleert de regering onder andere in het kader van het «Innovatieprogramma Kaderrichtlijn Water» innovaties voor de aanpak van belasting van het oppervlaktewater vanuit de landbouw. Naar het oordeel van de regering is sprake van een evenwichtig traject, waarbij een goede balans is gevonden tussen de beoogde milieu-effecten en de landbouwkundige en economische mogelijkheden. De mate waarin individuele bedrijven als gevolg van de aan het einde van dit traject voorziene aanscherpingen van de fosfaatgebruiksnormen aanpassingen moeten doorvoeren, is afhankelijk van de mate waarin deze bedrijven gedurende de looptijd van het vierde actieprogramma genoemde innovaties daadwerkelijk in hun bedrijfssituatie hebben doorgevoerd. Voorts zullen bodem- en regiospecifieke omstandigheden, de toegepaste landbouwpraktijk en nieuwe ontwikkelingen en inzichten daarop van invloed zijn. Paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting is aangevuld met een passage met bovenstaande strekking

1b. In aanloop naar het besluit van de Landbouw- en Visserijraad van november 2008 tot de geleidelijke afschaffing van het melkquotumsysteem, waaraan de Raad in zijn advies refereert, heeft de regering door het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijke milieueffecten van de uitbreiding tot en het afschaffen van de zuivelquotering na 2015. Het CLM constateert, na doorrekening van een scenario dat goeddeels overeenkomt met het uiteindelijk besluit van de Landbouw- en Visserijraad, dat er geen acute milieuproblemen ontstaan in de periode voorafgaand aan het jaar 2015. Paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting is overeenkomstig het voorgaande verduidelijkt.

2. Doorberekenen van monitoringskosten

In het kader van het Derde actieprogramma ter uitvoering van de Nitraatrichtlijn heeft de EC bij derogatiebeschikking toegestaan om bepaalde landbouwgronden meer dierlijke meststoffen te gebruiken dan volgens de algemene normen van de Nitraatrichtlijn is toegestaan. Daaraan heeft zij onder meer de voorwaarde verbonden dat een monitoringsnetwerk werd opgezet en in stand gehouden voor de bemonstering van grondwater, bodemvocht, drainwater en sloten op de desbetreffende bedrijven. Volgens de memorie van toelichting¹ is destijds, vlak voor de invoering van de aangepaste gebruiksnormen, ervan afgezien de kosten die aan dat monitoringsnetwerk zijn verbonden bij de betrokken bedrijven in rekening te brengen. Omdat wordt verwacht dat EC in haar nieuwe beschikking op het derogatieverzoek voor de jaren 2010 tot en met 2015 dezelfde monitoringsverplichting zal opleggen, wordt in het wetsvoorstel bepaald dat bij ministeriële regeling kan worden voorzien in de doorberekening van de kosten die samenhangen met het in stand houden van het monitoringsnetwerk aan degenen die op basis van de derogatie op hun bedrijf een grotere hoeveelheid dierlijke meststoffen kunnen gebruiken dan ingevolge de algemene gebruiksnormen voor stikstof is toegestaan². Ter rechtvaardiging wordt verwezen naar de lijn die is uitgezet in het rapport «Maat Houden, Een Kader voor doorberekening van toelatings- en handavingskosten»³. Hierover merkt de Raad het volgende op.

In dit geval is er een toelating (derogatie van de algemene gebruiksnormen) en post-toelating (monitoring) met een quasi-collectief karakter. Daardoor is er sprake van individueel toerekenbaar profijt of voordeel van de betrokken bedrijven. Aldus wordt voldaan aan het criterium voor het doorberekenen van (post-)toelatingskosten in het rapport «Maat Houden».

In de toelichting wordt uiteengezet dat de bedoelde monitoringskosten een bedrag van in totaal ongeveer 15 miljoen euro belopen en dat de omslag per individueel bedrijf gemiddeld ongeveer 150 euro per jaar zal bedragen⁴. Daartegenover staat een schatting van het profijt van ongeveer 7 350 euro per jaar voor een gemiddeld bedrijf van 35 ha, uitgaande van mestafzetkosten van 10 euro per kubieke meter. De Raad maakt hieruit op dat de in rekening te brengen kosten afgezet tegen het te bereiken voordeel naar verhouding niet hoog zijn. Met het oog op de proportionaliteit van de doorberekening binnen

¹ Paragraaf 3.3.

² Artikel 13, tweede lid (artikel I, onderdeel E).

³ Staatscourant 2000, 90, blz. 9.

⁴ Respectievelijk paragraaf 3.3 en 4.3.

de doelgroep is het tevens van belang dat de criteria volgens welke de vergoeding in rekening wordt gebracht zoveel mogelijk aansluiten bij het geobjectiveerde individuele profijt van het genoten voordeel. Het ligt dan in ieder geval in de rede om, zoals al uit berekeningen in toelichting zou kunnen worden opgemaakt, een oppervlaktecriterium te hanteren. De Raad adviseert dat reeds in de wet vast te leggen. Verder ware in de toelichting nader op dit proportionaliteitsaspect van de in rekening te brengen vergoedingen in te gaan.

2. In het voorgestelde tweede lid van artikel 13 is overeenkomstig het advies van de Raad vastgelegd dat bij de doorberekening van de monitoringskosten een oppervlaktecriterium kan worden gehanteerd. Voorts is in paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting dit proportionaliteitsaspect van de in rekening te brengen vergoedingen verduidelijkt.

3. Overige opmerkingen

a. artikel 1 (artikel I, onderdeel A)

- 1°. *De aanduidingen «Pw-getal» en «PAL-getal» zijn thans gedefinieerd in de Uitvoeringsregeling meststoffenwet. Nu zij in dit wetsvoorstel in de definities van «grond met lage fosfaattoestand» en «grond met neutrale fosfaattoestand» worden gebruikt¹, adviseert de Raad de definities van deze waardebevestigingen ook in het wetsvoorstel op te nemen.*
- 2°. *In de memorie van toelichting wordt medegedeeld dat de aanduidingen «Pw-getal» en «PAL-getal» voor de bepaling van de fosfaattoestand van de grond afhankelijk van de stand van de techniek kunnen worden vervangen en dat daarvoor een grondslag aanwezig is in artikel 35 van de Meststoffenwet². Gelet op het gebruik van de aanduidingen «Pw-getal» en «PAL-getal» in het wetsvoorstel adviseert de Raad te voorzien in een uitdrukkelijke wettelijke grondslag om deze aan te passen.*

b. artikel 13 (artikel I, onderdeel E)

Het voorgestelde artikel 13, tweede lid³, is nu nog voorwaardelijk geformuleerd omdat nog niet zeker is of de EC in haar nieuwe derogatiebeschikking een monitoringsverplichting op zal leggen. Indien die beschikking gedurende de wetgevingsprocedure afkomt en de bedoelde verplichting wordt opgelegd, adviseert de Raad met het oog op de rechtszekerheid bij nota van wijziging een concrete verwijzing naar die verplichting op te nemen.

c. artikel 35 (artikel I, onderdeel F)

Er wordt in de artikelen 10 tweede lid, en 11, derde en vierde lid, van het wetsvoorstel een grondslag opgenomen voor de differentiatie van zowel stikstofgebruiksnormen als fosfaatgebruiksnormen naar gewasopbrengst. De Raad adviseert om in aansluiting op die bepalingen te voorzien in een uitdrukkelijke wettelijke grondslag voor regels ter bepaling van de gewasopbrengst, evenals zulks wordt voorgesteld voor de bepaling van de fosfaattoestand van de bodem.

d. Artikel II

In de memorie van toelichting wordt vermeld dat het wetsvoorstel in verband met het met de EC gevoerde overleg over het vierde actieprogramma uiterlijk 1 januari 2010 kracht van wet moet hebben gekregen en in werking moet zijn getreden⁴. Tegen deze achtergrond behoeft de bepaling dat de wet op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld, toelichting. De Raad adviseert hierin alsnog te voorzien. Overigens wijst de Raad erop dat bij een inwerkingtreding van artikel 11 eerder dan op 1 januari 2010 een voorziening moet worden getroffen voor de fosfaatgebruiksnormen voor het jaar 2009. Nu is daarvoor een regeling opgenomen in het geldende artikel 11, derde lid.

¹ Artikel 1, eerste lid, onder s en t (artikel I, onderdeel A).

² Toelichting op artikel I, onderdeel A.

³ Artikel I, onderdeel E.

⁴ Paragraaf 1, voorlaatste alinea.

3a. Overeenkomstig het advies van de Raad wordt de voorgestelde wijziging van artikel 1, eerste lid, aangevuld met de definities van de aanduidingen «Pw-getal» en «PAL-getal». Voorts wordt in de voorgestelde definities van «grond met lage fosfaattoestand» en «grond met neutrale fosfaattoestand» voorzien in een uitdrukkelijke wettelijke grondslag om de aanduidingen

«Pw-getal» en «PAL-getal» voor de bepaling van de fosfaattoestand van de grond aan te passen.

b. De Europese Commissie heeft aangegeven eerst een derogatiebeschikking af te geven, nadat de maatregelen uit het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn tijdig en volledig in het wettelijk stelsel zijn opgenomen. Gelet op dit standpunt van de Commissie ligt het niet in de rede dat die beschikking gedurende de wetgevingsprocedure afkomt.

c. De voorgestelde wijziging van artikel 35, eerste lid, onderdeel e, wordt aangevuld met de door de Raad geadviseerde wettelijke grondslag voor regels ter bepaling van de gewasopbrengst.

d. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad wordt in het voorgestelde artikel II bepaald dat de wet in werking treedt op 1 januari 2010.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

4. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt, met uitzondering van de kanttekening die betrekking heeft op de tekst van het artikel 11, vijfde lid.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ten tijde van de advisering door de Raad was het overleg met de Commissie van de Europese Gemeenschappen (EC) over het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn – ter implementatie waarvan het onderhavige voorstel van wet strekt – nog niet afgerond. Het nadien afgeronde overleg met de EC heeft geleid tot een tweetal wezenlijke aanpassingen van het wetsvoorstel. Gelet op het door de Raad in zijn advies gemaakte voorbehoud, is het aangepaste wetsvoorstel en de aangepaste memorie van toelichting nogmaals aan de Raad ter advisering voorgelegd.

Bij Kabinetsmissive van 6 april 2009, no. 09.000938, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet (differentiatie fosfaatgebruiksnorm), met memorie van toelichting.

De voorgestelde wijzigingen van de Meststoffenwet strekken er vooral toe om ter uitvoering van de Kaderrichtlijn water¹ de fosfaatgebruiksnormen aan te scherpen en differentiatie van die normen mogelijk te maken naar de fosfaattoestand van de grond. Er wordt ook een basis opgenomen voor de differentiatie van zowel stikstofgebruiksnormen als fosfaatgebruiksnormen naar gewasopbrengst. Die mogelijkheid zal nog op de aspecten van milieu, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid worden onderzocht. Het wetsvoorstel regelt ook een grondslag om bij bedrijven die meer dierlijke meststoffen mogen gebruiken dan volgens de algemene normen van de Nitraatrichtlijn² is toegestaan de kosten in rekening te brengen die verbonden zijn aan een verplichte monitoring van die bedrijven.

Het wetsvoorstel vormt de weerslag van het vierde actieprogramma ter uitvoering van de Nitraatrichtlijn, namelijk voor de periode 2010 tot en met 2013.

¹ 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).

² 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).

Eerder heeft de Raad over het voorstel geadviseerd op 19 februari 2009, nr. W11.080555/IV. Ten tijde van de eerdere adviesaanvraag was nog overleg gaande tussen Nederland en de Commissie van de Europese Gemeenschappen (EC) over het vierde actieprogramma. In zijn eerdere advies heeft de Raad daarom het voorbehoud gemaakt dat het wetsvoorstel weer aan hem ter advisering zou worden voorgelegd indien het overleg met de EC tot wezenlijke aanpassingen daarvan zou leiden. Dat overleg is inmiddels afgerond. Het heeft geleid tot een aanpassing van de indeling van fosfaatklassen en de opnemings van een wettelijke grondslag voor verlaging van de gebruiksnormen voor

dierlijke meststoffen voor het geval de in het vierde actieprogramma opgenomen innovatieve maatregelen in 2013 onverhoopt niet tot het behalen van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn leiden. Gelet op het wezenlijke karakter van deze aanpassingen is het wetsvoorstel nogmaals aan de Raad ter advisering voorgelegd¹.

Bij zijn advies over het aangepaste wetsvoorstel gaat de Raad ervan uit dat zijn eerdere advies met het thans uit te brengen advies zal worden openbaar gemaakt. Het aangepaste wetsvoorstel geeft de Raad aanleiding het volgende op te merken.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 6 april 2009, nr. 09.000938, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het aangepaste voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 april 2009, nr. W11.09.0114/IV, bied ik U hierbij tevens aan.

De Raad van State maakt een aantal opmerkingen die in het navolgende worden besproken.

1. Uitvoerbaarheid en technische oplossingen

In de memorie van toelichting wordt ingegaan op de verlaging van stikstofgebruiksnormen voor zand- en lössgronden die noodzakelijk is om aan de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn te kunnen voldoen en de afspraken die in dat verband met de EC zijn gemaakt. Daarbij worden als mogelijkheden om stikstofverlies bij de teelt van gewassen terug te dringen onder meer genoemd het verlagen van nutriënten in de mest van rundvee via diervoeding en het meer gebruiken van kunstmest in plaats van dierlijke mest bij de teelt van uitspoelinggevoelige gewassen². In het kader van de voorgenomen fasering van de aanscherping van de fosfaatnormering wordt eveneens gewezen op het verlagen van de fosfaatexcretie van (vooral) melkrundvee door wijzigingen in de samenstelling van het ruwvoer als innovatieve maatregel³.

a. Vervanging van dierlijke meststoffen door kunstmest zal gepaard gaan met een vermindering van de mogelijkheid dierlijke mest af te zetten. Dat kan weer een negatief effect hebben op de bedrijfseconomische uitvoerbaarheid van de aan te scherpen gebruiksnormen. De Raad adviseert deze optie dan ook te bezien in samenhang met de gevolgen voor de nationale mestmarkt en de mate waarin mest kan worden geëxporteerd.

b. De Raad wijst erop dat de voordelen van het beperken van excretie van fosfaat en nitraat door middel van aanpassing van de diervoeding weer teniet zouden kunnen worden gedaan door een toename van het aantal stuks melkvee. Die groei wordt mogelijk als gevolg van de geleidelijke afschaffing van de melkquotering. Tot 2015 kan volgens een analyse van het Centrum voor Landbouw en Milieu een verhoging van de melkproductie per koe worden verwacht die gepaard zal gaan met een lichte toename van de mestproductie per koe⁴. De Raad adviseert in de memorie van toelichting rekenschap te geven van het effect dat deze ontwikkeling kan hebben op de omvang van de milieuvoordelen die met aanpassing van diervoeding kunnen worden bereikt.

c. De aanpassingen in de diervoeding die gericht zijn op het beperken van de excretie van fosfaat en nitraat via de mest, zullen niet mogen interfereren met de maatregelen die (zullen) worden genomen om de van vee afkomstige emissie van ammoniak⁵ en broeikasgassen, zoals methaan en lachgas, te beperken. Ook niet waar het gaat om de financiële doelmatigheid van te verrichten investeringen. Voor de uitvoerbaarheid van het mestbeleid en het emissiebeleid op de genoemde andere gebieden is het van belang dat de innovatieve maatregelen voor de onderscheiden doelen op elkaar wordt afgestemd. Hiervan ware rekenschap te geven in de memorie van toelichting.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting nader in te gaan op de hierboven gesignaleerde uitvoerbaarheidsaspecten.

1. De Raad wijst er terecht op dat de verlaging van de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen ertoe leidt dat de ruimte voor plaatsing van dierlijke meststoffen kleiner wordt. De regering gaat er echter vanuit dat de gevolgen

¹ Brief van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit aan de Vice-President van de Raad van State van 30 maart 2009, kenmerk TRCJZ/2009/923.

² Paragraaf 3.4 Verlaging gebruiksnorm dierlijke meststoffen.

³ Paragraaf 4.1 Bedrijfseffecten.

⁴ Zoals wordt vermeld in paragraaf 4.1 Bedrijfseffecten, van de memorie van toelichting.

⁵ O.a. van belang voor de naleving door Nederland van het emissieplafond in de NEC-richtlijn (Richtlijn nr. 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PbEG L 309)).

hiervan voor de nationale mestmarkt – afhankelijk van de precieze invulling die te zijner tijd hieraan zal worden gegeven – beperkt zullen zijn. Allereerst denkt de regering, zoals in paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting is aangegeven, met name aan het verminderen of verbieden van het gebruik van dierlijke meststoffen op bepaalde uitspoelingsgevoelige gewassen op zand- en lössgronden. Voor groentegewassen betreft dit een areaal van circa 25 000 tot 30 000 hectare en voor aardappelen een areaal van circa 65 000 tot 70 000 hectare. Voorts blijkt uit de evaluatie van de Meststoffenwet 2007 dat de gemiddelde acceptatie van stikstof uit dierlijke mest in de akker- en tuinbouw in 2006 circa 50% van de maximale bemestingsruimte bedroeg. Onder invloed van het stelsel van gebruiksnormen is het gebruik van dierlijke meststoffen als bron voor stikstofbemesting weliswaar toegenomen, maar het gebruik is nog aanzienlijk lager dan de volgens de gebruiksnorm voor dierlijke mest toegestane gift van 170 kilogram stikstof per hectare per jaar. De werkelijke krimp van de afzetmarkt voor dierlijke meststoffen ligt om die reden lager dan theoretisch mogelijk. Tot slot voorziet het voorgestelde artikel 9, derde lid, in de mogelijkheid om uitsluitend de gebruiksnorm voor onbewerkte dierlijke meststoffen met een lage werking te verlagen, waardoor het gebruik van bewerkte dierlijke mestsoorten met een hoge stikstofwerking wel blijft toegestaan. Het toestaan van bewerkte dierlijke mestsoorten kan zelfs een impuls vormen voor veehouders met een overschot aan mest, om hun dierlijke mest zodanig te bewerken of verwerken dat gebruik van deze mest leidt tot fors minder stikstofverliezen vergeleken met onbewerkte dierlijke mestsoorten. Dat kan deze bewerkte mestsoorten interessant maken als alternatief voor kunstmest. Paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting is aangevuld met een passage met bovenstaande strekking.

b. De regering is van het door de Raad geschetste, mogelijke effect bewust. De milieuwinst die gerealiseerd kan worden met voermaatregelen is in potentie nog aanzienlijk. Vooral in de melkveehouderij liggen nog volop mogelijkheden om de uitstoot van ammoniak en methaan alsmede de excretie van stikstof en fosfaat te verlagen door gerichte inzet van mineralenarmer (kracht)voer. De met het onderhavig wetsvoorstel voorziene differentiatie van de fosfaatgebruiksnormen naar de fosfaattoestand van de bodem vormt een belangrijke stimulans voor melkveehouders om met gerichte voermaatregelen het mineralengehalte te verlagen en de verhouding tussen stikstof en fosfaat in de dierlijke mest te optimaliseren. Paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

c. De regering is zich ervan bewust dat de samenstelling van diervoeding de hoogte van de emissie van verschillende milieubelastende stoffen beïnvloedt. Zij zal hiermee bij de ontwikkeling en implementatie van maatregelen gericht op het aanpassen van de samenstelling van diervoeding terdege rekening houden. Paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting is in voormelde zin aangevuld.

2. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

2. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W11.08 0555/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 11, derde lid, tot uitdrukking laten komen dat dit artikelonderdeel betrekking heeft op gronden met een neutrale fosfaattoestand.
- In artikel 11, vijfde lid, «vastgesteld» vervangen door: toegestaan. Verder aansluiten op de taalkundig juiste formulering in het huidige vijfde lid.
- In artikel 13, tweede lid, consequent «dierlijke meststoffen» schrijven.

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W11.09.0114/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- De tekst van de memorie van toelichting bovenaan op blz. 3 op artikel 9, derde lid, afstemmen (bij of krachtens algemene maatregel van bestuur).
- De toelichting op blz. 2 actualiseren waar het gaat om het gevoerde overleg met de Europese Commissie en met de Vaste Kamercommissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.