

## **NOTITIE**

Inzake: Ministerie LVVN/advies (602240401)  
Van: mr. J.J.J. de Rooij  
Datum: 18 november 2024

---

In deze notitie zal ik ingaan op de drie juridische knelpunten die naar voren zijn gekomen tijdens het interview op het thema mestwetgeving, die vervolgens in de voorgelegde offerte zijn benoemd. Het betreft achtereenvolgens:

1. De problematiek van het vervoeren van mest zonder keuring verder dan 10 km;
2. Het op het land brengen van mest buiten de vastgestelde tijdstippen;
3. De verplichting tot mestinjectie.

In het hiernavolgende zullen deze drie knelpunten besproken worden, waarna wordt bekeken of er ontheffings-/vrijstellingsmogelijkheden bestaan als mogelijke oplossingen dan wel of een ingrijpende wetswijziging nodig is. Per onderdeel wordt na een korte schets van het knelpunt ingegaan op het wettelijk kader, mogelijke oplossingsrichtingen, beletsels/aandachtspunten (nationaal en internationaal) en tenslotte kort de relevante implementatiestappen, een en ander tegen de achtergrond van de opdracht.

### **1 Vervoer en afzet van mest zonder keuring verder dan 10 km**

#### *Knelpunt*

Met betrekking tot het eerste knelpunt wordt in de offerte gesproken over de keuring van mest, maar ik ga ervan uit dat bedoeld is de bemonstering en analyse van mest. Kort gezegd is dus de vraag of op de regel, inhoudende dat bij transport van mest op meer dan 10 km bemonstering en analyse voorgeschreven is, een uitzondering voor (kort gezegd) natuurinclusieve boeren mogelijk is.

#### *Wettelijk kader*

Op grond van artikel 62 Uitvoeringsregeling Meststoffenwet heeft te gelden dat als dierlijke meststoffen van een bedrijf worden afgevoerd naar een ander bedrijf, deze enkel en alleen bepaald worden overeenkomstig de forfaitaire stikstofgehalten c.q. forfaitaire fosfaatgehalten als de afstand tussen de productielocatie van het bedrijf waarvan de dierlijke meststoffen afkomstig zijn en de locatie van het bedrijf waar de dierlijke meststoffen gelost worden hemelsbreed ten hoogste 10 km bedraagt (lid 1 sub c). Dit geldt ook van de afvoer van dierlijke meststoffen van een bedrijf of een intermediaire onderneming naar een afnemer die geen bedrijf of een onderneming voert, zie

artikel 64 lid 1 sub c en als dierlijke meststoffen van een bedrijf worden afgevoerd naar een perceel dat voor de duur van ten hoogste één jaar in gebruik is gegeven aan een ander bedrijf, zie artikel 67 lid sub b.

### *Oplossingsrichting*

Naar mijn idee is dit wel mogelijk. Van belang is dat de bepaling van gehalten stikstof en fosfaat in mest een aangelegenheid is van de nationale wetgever. Internationaal recht, in het bijzonder de Nitraatrichtlijn (Richtlijn 91/676/EEG), verzet zich er niet tegen dat er in plaats van bemonsterde gehalten forfaitaire gehalten gebruikt worden. Ook het EVRM, meer in het bijzonder artikel 6 en de zogenaamde vrije bewijsleer zoals die door het CBb is uiteengezet als het gaat om handhaving van mestwetgeving, verzet zich hier naar mijn idee niet tegen: de veehouder kan immers de keuze geboden worden om te opteren voor hetzij de forfaitaire gehalten, hetzij de bemonsterde gehalten. In feite kende de Meststoffenwet, meer in het bijzonder het systeem van Minas, vanaf 1 januari 1998 tot 1 januari 2006 een vergelijkbaar stelsel van forfaitaire mineralenheffingen versus verfijnde mineralenheffingen.

Met betrekking tot de verankering in nationaal recht is van belang dat de Meststoffenwet de invulling van de bepaling van gehalten in zoverre vrij laat aan de lagere wetgever. Met name artikel 35 Meststoffenwet is in dit verband van belang, dat - voor zover hier van belang - luidt:

“1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de bepaling van:

- a. de hoeveelheden meststoffen, bedoeld in artikel 34, eerste lid, onderdeel b, uitgedrukt in kilogrammen stikstof of fosfaat;
- b. de verdere samenstelling van deze meststoffen;

[...]

3. Bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur kunnen mede regels worden gesteld omtrent de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder de hoeveelheid in voorraad gehouden, aangevoerde, afgevoerde of verhandelde meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen stikstof of fosfaat, wordt bepaald op basis van bij of krachtens de maatregel vastgestelde forfaitaire omrekennormen, onderscheiden naar mestvorm, diersoort, diercategorie en bedrijfssysteem en uitgedrukt in kilogrammen stikstof, onderscheidenlijk fosfaat, per gewichts- of volume-eenheid.”

Ook de andere bepalingen die zien op de administratieve verplichtingen laten het vrij aan de lagere wetgever om invulling te geven aan de wijze waarop hij het gerade acht dat gehalten van mest bepaald moet worden. Tenslotte bepaalt artikel 38 Meststoffenwet in dit verband:

“1. Bij ministeriële regeling kan vrijstelling worden verleend van het bij of krachtens deze wet bepaalde.

2. Onze Minister kan ontheffing verlenen van het bij of krachtens deze wet bepaalde.

3. Aan de vrijstelling of de ontheffing kunnen voorwaarden worden verbonden.”

In het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet is een en ander verder uitgewerkt. Ik verwijs in dit verband in het bijzonder naar artikel 68 van het Uitvoeringsbesluit, meer in het bijzonder lid 1. Deze bepaling gaat als hoofdregel uit van bemonstering en analyse van meststoffen. Artikel 70 lid 2 Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet bevat daarop een uitzondering:

“2. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld omtrent de gevallen waarin, de voorwaarden waaronder en de wijze waarop:

[...]

b. de hoeveelheid aangevoerde of afgevoerde dierlijke meststoffen in zoverre in afwijking van artikel 68, wordt bepaald op basis van de bij die regeling vast te stellen forfaitaire stikstofgehalten onderscheidenlijk fosfaatgehalten.”

Het derde lid voegt daaraan toe dat de in dat tweede lid bedoelde forfaits kunnen worden onderscheiden naar mestvorm, diersoort en diercategorie en bedrijfssysteem.

Deze uitzonderingsmogelijkheid is uitgewerkt in paragraaf 7 van hoofdstuk 8 van de Uitvoeringsregeling (“Maatwerk”), bijvoorbeeld artikel 69 Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (lid 1) als het gaat om de afvoer van bepaalde mest van paarden en/of pony’s:

“1. Indien dierlijke meststoffen afkomstig van paarden of pony's van een bedrijf worden afgevoerd naar een intermediaire onderneming waar tussenopslag van maximaal 48 uur van deze meststoffen plaatsvindt voordat deze meststoffen worden afgevoerd naar een onderneming waar deze meststoffen worden gebruikt voor de productie van substraat voor de teelt van champignons of van een grondstof voor de productie van dat substraat, kan de desbetreffende hoeveelheid dierlijke meststoffen, in zoverre in afwijking van artikel 68, eerste lid, van het besluit, worden bepaald op basis van de in bijlage I, tabel II, voor de desbetreffende mestsoort vermelde forfaitaire stikstofgehalten, onderscheidenlijk fosfaatgehalten.”

In feite is hiermee, gebaseerd op artikel 35 en 38 Meststoffenwet, de basis gegeven voor het hier aan de orde zijnde knelpunt. Artikel 63 Uitvoeringsregeling Meststoffenwet, hiervoor genoemd, is in zoverre de in artikel 70 van het Uitvoeringsbesluit bedoelde uitzondering op de hoofdregel van artikel 68 Uitvoeringsbesluit. In dit verband moet met name artikel 66 van de Uitvoeringsregeling genoemd worden, dat ziet op de afvoer van dierlijke meststoffen naar een natuurterrein dat de hoofdfunctie natuur (dat lijkt al veel op natuurinclusief boeren), waarbij bovendien de afstand niet maximaal 10 maar 20 kilometer mag bedragen (lid 1 sub b).

#### *Aandachtspunten/beletsels*

Ik voorzie bij de hier geschetste oplossingsrichting geen relevante aandachtspunten of bezwaren, niet in nationaal noch internationaal recht. Voor wat betreft de Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn water is van belang dat de afgevoerde mest nog altijd in het kader van de verantwoordingsplicht van de artikelen 7 en verder meegenomen moet worden, zij het forfaitair op basis van

bemonstering en analyse. Er wordt dus gewerkt met waarden die iets minder de realiteit zullen benaderen, maar daarmee is niet gezegd dat dit meteen vergaande gevolgen heeft of kan hebben voor de bodem- of grondwaterkwaliteit. Vertrekpunt bij de forfaitaire normen is dat deze normaal gesproken *hoger* liggen dan de werkelijke waarden (vgl. de 75%-benadering onder MINAS, zie de MvT bij de invoering van het stelsel van mineralenheffingen, Kamerstukken II 1995-1996, 24 782, nr. 3, p. 15), zodat een bedrijf dat hiervan gebruik maakt op papier eerder 'aan het maximum' zit qua mestbalans zodat het aannemelijk is dat minder mest zal worden opgebracht. Voorts worden, indien de bij RvO bekende gegevens over in het kader van transporten uitgevoerde analyses daartoe aanleiding geven, de forfaitaire waarden periodiek herzien en meer aan de realiteit aangepast. Bovendien zijn er controlemechanismen (bijvoorbeeld het vooraf melden via het rVDM, zie artikel 54 Uitvoeringsregeling), kan er gedifferentieerd worden naar gebieden (bijvoorbeeld terughoudender bij zand- en lössgronden waar het grondwater nog teveel nitraat beva) en kan er een limiet worden opgenomen voor de hoeveelheid uitgezonderde vrachten mest, zie in dit verband ook het plafond van 25% van de totale productie op een bedrijf in artikel 62 lid 2 Uitvoeringsregeling.

Verder voorzie ik gelet op het voorgaande geen bezwaren op grond van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG) noch op grond van de Natuurherstelverordening (Verordening (EU) 2024/1991). Het is immers niet aannemelijk dat het in een beperkte mate hanteren van forfaitaire normen in plaats van bemonstering en analyse een significant effect heeft op Natura 2000-gebieden danwel de in bijlage I bij de natuurverordening opgenomen habitattypen. Dit zou uiteraard zekerheidshalve nog ecologisch getoetst kunnen worden.

### *Implementatie*

De implementatie van deze wijziging is relatief eenvoudig. Er dient een extra voorziening te worden opgenomen in de Uitvoeringsregeling, die er op neerkomt dat er ook kan worden gekozen voor forfaitaire stikstofgehalten c.q. forfaitaire fosfaatgehalten indien sprake is van de afvoer van mest afkomstig van een zogenaamde natuurinclusieve boer. In een dergelijke bepaling, gemakshalve aan te duiden als artikel 66a of 69a Uitvoeringsregeling Meststoffenwet, dienen dan ook de voorwaarden en condities waaronder dergelijk transport zonder bemonstering en analyse wordt toegestaan te worden opgenomen.

## **2 Het opbrengen van mest buiten de vastgestelde tijdstippen**

### *Knelpunt*

Het tweede knelpunt betreft het opbrengen van mest buiten de vastgestelde tijdstippen. In de offerteaanvraag wordt verwezen naar de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet en een bevoegdheid van de minister van LVVN, maar naar mijn idee is dat niet juist. Tot 1 januari 2024 waren bepalingen omtrent het

uitrijden van mest opgenomen in het Besluit gebruik meststoffen, en sedert 1 januari 2024 is het opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal), gebaseerd op de Omgevingswet.

Het moeten opbrengen van de mest binnen de vastgestelde tijdstippen wordt als knelpunt ervaren, en ook hier rijst de vraag of ontheffing of vrijstelling of iets dergelijks mogelijk is (dan wel of de wet zelf moet worden herzien) voor natuurinclusieve boeren.

#### *Wettelijk kader*

Van belang zijn de in het Bal opgenomen artikelen 4.1187 (voor vaste mest) en artikel 4.118 (voor drijfmest). De wettelijke grondslag voor deze rijksregel is artikel 4.3 Omgevingswet. Op grond van artikel 4.12 lid 1 sub 3 wordt de Minister van LNV aangewezen als bevoegd gezag. De rijksregel waarin deze milieubelastende activiteit nader is uitgewerkt is het Bal. Artikel 4.1187 luidt:

- “1. Met het oog op het voorkomen van verontreiniging van de bodem wordt vaste mest van 1 september tot en met 31 januari niet op of in de bodem gebracht.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op het brengen van vaste mest op:
  - a. grasland dat ligt op kleigronden of veengronden:
    - 1°. in de periode van 1 september tot en met 15 september; of
    - 2°. in de periode van 1 december tot en met 31 januari als het gaat om vaste mest waarin zichtbaar een substantiële hoeveelheid stro aanwezig is;
  - b. bouwland dat ligt op kleigronden of veengronden;
  - c. bouwland dat ligt op zandgronden of lössgronden, als op die gronden bomen worden geteeld en het op of in de bodem brengen plaatsvindt voorafgaand aan de aanplant van de bomen; of
  - d. grasland en bouwland dat ligt op zandgronden of lössgronden, in de periode van 1 januari tot en met 31 januari als het gaat om vaste mest waarin zichtbaar een substantiële hoeveelheid stro aanwezig is.
3. Extreme weersomstandigheden in combinatie met een landbouwkundige noodzaak zijn bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 19.0 van de wet. Het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 2.8, kan voor het op of in de bodem brengen van vaste mest bij besluit als bedoeld in artikel 19.0 van de wet bepalen dat zich een bijzondere omstandigheid voordoet. Het besluit kan inhouden dat de periode om vaste mest op of in de bodem te brengen wordt gewijzigd.”

Artikel 4.118 voor drijfmest bevat een vergelijkbare voorziening. Verder zijn in de bewuste paragraaf 4.116 van het Bal nog enkele bepalingen opgenomen over bijvoorbeeld kunstmest, het aanwenden van meststoffen als het regent of besneeuwd is e.d. Gelet op de vraagstelling uit de offerte gaat het echter in het bijzonder om een verruiming van de relevante periode.

Anders dan het geval is met betrekking tot voorschriften omtrent de stikstof- en fosfaatgehalten in dierlijke mest bevat het internationaal recht, meer in het bijzonder de Nitraatrichtlijn, wél een bepaling over de uitrijperiode. Weliswaar heeft de Nitraatrichtlijn, zoals inherent is aan richtlijnen, geen directe werking

en behoeft deze implementatie, maar zij zegt er wel iets over. Het gaat hier om de codes van goede landbouwpraktijken bedoeld in bijlage II bij de Nitraatrichtlijn en de maatregelen die in actieprogramma's als bedoeld in artikel 5, lid 4 onder a, moeten worden opgenomen, zie bijlage III bij de Nitraatrichtlijn. Waar het betreft de codes van goede landbouwpraktijken gaat het om het volgende:

"In een code of codes van goede landbouwpraktijken ter vermindering van verontreiniging door nitraten en waarin rekening wordt gehouden met de omstandigheden in de verschillende regio's in de gemeenschap behoren voorschriften te zijn opgenomen aangaande de volgende aspecten, voor zover zij relevant zijn:

1. De periode die niet geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van de meststof;"

In bijlage III betreft het maatregelen die in actieprogramma's moeten worden opgenomen:

"Deze maatregelen behelzen voorschriften betreffende:

1. De periodes waarin het op of in de bodem brengen van bepaalde meststoffen verboden is."

Vervolgens bevat het derde lid eveneens een aantal maatregelen die betrekking hebben op het op of in de bodem brengen van meststoffen, waarbij rekening moet worden gehouden met bijvoorbeeld klimaatomstandigheden en bodemgesteldheid. De periode waarop het verboden is wordt echter niet uitdrukkelijk genoemd. Tenslotte is van belang dat al deze maatregelen moeten waarborgen dat de elk jaar op of in de bodem gebrachte hoeveelheid dierlijke mest een bepaalde hoeveelheid per hectare niet overschrijdt, en deze hoeveelheid is de bekende hoeveelheid van 170 kg stikstof per jaar voor dierlijke mest. Deze was hoger, maar als gevolg van het verlies van de derogatie moet vooralsnog van deze 170 kg worden uitgegaan.

#### *Oplossingsrichting*

Gelet op het voorgaande zijn de uitrijperioden niet in een ministeriële regeling, maar in een AMvB (Bal) geregeld. Een ontheffingsmogelijkheid zoals de mestwetgeving (zie hiervoor) heeft, kent de Omgevingswet niet, althans niet voor deze rijksregels, enkel voor instructiesregels, zie artikel 2.32 Omgevingswet (overigens kende het Besluit gebruik meststoffen die ook niet, enkel een ontheffingsmogelijkheid ten behoeve van onderzoek, zie artikel 7 oud).

Er is enkel een uitzonderingsmogelijkheid in artikel 4.1187 lid 3 Bal juncto artikel 19.0 Omgevingswet, doch daarvoor is vereist dat de gewenste uitzonderingspositie voor natuurinclusieve boeren kwalificeert als een "bijzondere omstandigheid". In casu gaat het niet om een bijzondere omstandigheid in de fysieke leefomgeving (zoals wel het geval is bij extreme weersomstandigheden of bodemkundige noodzaak), maar naar mijn idee veeleer om praktische bezwaren/knelpunt in het kader van een specifieke

bedrijfsvoering (weliswaar uiterst wenselijk met belangrijke milieuhygiënische voordelen, maar nog altijd wel primair een vrije ondernemerskeuze). Ook uit de Nota van Toelichting volgt dat een hier bedoelde bijzondere omstandigheid niet snel mag worden aangenomen, zie Stb. 2021, 98, p. 286-287:

*"Derde lid*

Artikel 19.0 van de wet biedt de grondslag om in algemene regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 van de wet onderwerpen aan te wijzen waarvoor het daarbij aangewezen bevoegd gezag bij besluit kan bepalen dat een in die algemene regels genoemde bijzondere omstandigheid zich voordoet. In dat besluit wordt bepaald welke regels gelden in verband met die bijzondere omstandigheid. De regels in het besluit kunnen afwijken van de algemene regels.

In het derde lid wordt die bijzondere omstandigheid gevormd door extreme weersomstandigheden in combinatie met een landbouwkundige noodzaak, die rechtvaardigen dat vaste mest regionaal ook in een gewijzigde periode op of in de bodem wordt gebracht. Hiervan kan vooral sprake zijn als landbouwers in een bepaalde regio door extreme weersomstandigheden niet of redelijkerwijs niet in staat zijn geweest de vaste mest binnen de regulier toegelaten periode toe te dienen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij aanhoudende regenval in de maanden juli en augustus. Met het oog hierop voorziet het derde lid in de mogelijkheid om de periode, bedoeld in het eerste lid, te wijzigen als daarvoor een landbouwkundige noodzaak bestaat. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bepaalt (in lijn met artikel 19.0 van de wet) op welke locaties en voor welke periode deze wijziging geldt. Artikel 19.0 van de wet laat het aan het bevoegd gezag over om te bepalen welke regels in de gegeven omstandigheden het meest passend zijn. Dat kunnen dus ook andere regels zijn dan een wijziging van de periode."

Er is dus een wijziging van het Bal nodig.

*Aandachtspunten/beletsels*

Voor de hier bedoelde verruiming van het Bal is uiteraard vereist dat aangetoond wordt dat een verruiming van de uitrijperioden niet op milieuhygiënische bezwaren stuit, meer in het bijzonder een verhoogde kans op uitspoeling in verband met weersomstandigheden. Daarbij kunnen verschillende omstandigheden een rol spelen, zoals bijvoorbeeld ook blijkt uit de aanpassing van de uitrijperiode voor grasland tot 15 september 2024 in verband met de extreme neerslag in de voorafgaande periode. Deze verruiming pas werd toegestaan nadat uit ingewonnen advies van de Expertcommissie was gebleken dat de verlenging geen nadelige effecten had op de waterkwaliteit (zie het besluit van de Minister van LNVN van 22 augustus 2024, Stcrt. 2024, 28077):

"De commissie komt tot de conclusie dat een verschuiving van de uiterste uitrijddatum van uiterlijk 31 augustus 2024 naar uiterlijk 15 september 2024 voor drijfmest op grasland mogelijk een gering verhogend effect zal kunnen hebben op de uitspoeling. Door de natte omstandigheden zal de hoeveelheid minerale stikstof in de bodem echter waarschijnlijk niet zo hoog zijn en zal bemesting waarschijnlijk nog kunnen resulteren in een stikstofopname van de

gewassen na 31 augustus. Ook constateert de Expertcommissie dat door de wijzigende klimatologische omstandigheden de groeiseizoenen verschuiven naar later in het jaar en dat de gewassen nog later in het jaar groeien en dus stikstof opnemen.”

Indien uit onderzoek blijkt onder welke omstandigheden een dergelijke verruiming kan worden toegestaan (bijvoorbeeld de reeds gevallen neerslag in het bewuste kalenderjaar, de geteelde of nog te telen gewassen, de hoeveelheid reeds opgebracht mest etcetera), kan dat met de hier bedoelde voorwaarden in het Bal worden opgenomen.

Daarbij kan vermeld worden dat bijvoorbeeld artikel 4.1184 Bal (het verbod om meststoffen op een bevroren bodem of een met sneeuw bedekte bodem op te brengen als ook situaties waarin sprake is van een met water verzadigde bodemlaag of beregening bijvoorbeeld, zie de artikelen 4.1185 en 4.1186) nog altijd een soort van vangnet bevat, dat zich in zoverre ook verhoudt tot de codes van goede landbouwpraktijken in bijlage II sub a van de Nitraatrichtlijn, meer in het bijzonder sub 3.

Met betrekking tot internationaal recht dient in de eerste plaats gekeken te worden naar de Nitraatrichtlijn. Als het gaat om de perioden waarin de mest mag worden opgebracht is van belang om vast te stellen dat hier in ieder geval een ruime beoordelingsvrijheid aan de nationale lidstaten wordt toegekend. Immers, met betrekking tot de codes van goede landbouwpraktijken gaat het om de periodes die *niet* geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van de meststof. Ik kan me daarbij voorstellen dat de thans aangehouden perioden in het Bal uitgaan van een bepaalde voorkeur van de wetgever gelet op de na te streven beleidsdoeleinden, gebaseerd op een beoordeling van de effecten van uitspoeling van stoffen naar het grond- en oppervlaktewater, maar dat het geenszins zo is dat de periode na 1 september niet meer “geschikt” is voor het opbrengen van de meststof, en met name niet voor het bereiken van de norm van de Nitraatrichtlijn van 50 mg nitraat per liter grondwater (bijlage I, sub A lid 2 bij de richtlijn). Het verbod bedoeld in bijlage III hoeft zich daar in zoverre dan ook niet over uit te strekken.

Zolang niet gezegd kan worden dat de beoogde verruiming van de uitrijperioden niet *ongeschikt* is (en dus dat het aanwenden van mest buiten de thans in het Bal opgenomen tijdstippen nog altijd wel milieuhygiënisch verantwoord moet zijn), kunnen de artikelen van het Bal worden aangepast. Dat vereist een milieuhygiënische/technische beoordeling van de gevolgen van het opbrengen van bepaalde soorten mest c.q. de voorwaarde waaronder dat gebeurt op een later of vroeger tijdstip in het jaar.

Datzelfde geldt grosso modo voor de Kaderrichtlijn water (Richtlijn 2000/60/EG). Deze richtlijn knoopt in relevante mate aan bij de maatregelen van de Nitraatrichtlijn (vgl. artikel 10 en bijlage VI, deel A), maar daar bovenop geldt een algemene verplichting om te komen tot het tegengaan van



een achteruitgang en vervolgens een verbetering van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater, zie artikel 4 lid 1 van de richtlijn. Zoals het *Zevende Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2022-2025)* het omschrijft:

“De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een overkoepelende richtlijn, die bepaalt dat in 2027 alle maatregelen moeten zijn genomen die resulteren in chemisch schoon en ecologisch gezond water.”

Ook hieruit volgt derhalve dat een verandering in de uitrijperioden niet mag leiden tot een verslechtering van de waterkwaliteit. Zoals hiervoor geschetst kan het zijn dat vasthouden aan de huidige uitrijperioden bezien op de waterkwaliteit preferabel is, maar zolang een verruiming niet althans niet op rechtens relevante wijze leidt tot een verslechtering voorzie ik geen strijdigheid met deze richtlijn.

Ook met betrekking tot de Habitatrictlijn of Natuurherstelverordening voorzie ik onder de hiervoor geschetste randvoorwaarden geen bezwaren, aangezien in dat geval zich geen relevant effect (in de zin van verhoogde af- en uitspoeling naar bodem- en grondwater in aangewezen Natura 2000 en aangewezen habitattypen) zal voordoen. Bij de Natuurherstelverordening noem ik volledigheidshalve nog de verplichting om, zie artikel 11, te komen tot herstel van landbouwecosystemen. Daarbij dient onder meer gekeken te worden naar de voorraad organische koolstof in minerale bodems onder bouwland (lid 2 sub b): een relevante één-op-één relatie lijkt niet aanwezig (gelet op het CDM-advies *Organische stof in de bodem en nitraatuitspoeling* van 12 juli 2017), maar het is wel aanbevelenswaardig dit aan de CDM voor te leggen.

### *Implementatie*

Met betrekking tot de stappen om tot implementatie te komen zijn dus de achtereenvolgende stappen van belang.

1. In de eerste plaats zal nagegaan moeten worden of een verruiming van de uitrijperioden gelet op de Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn water geen relevante nadelige gevolgen heeft voor de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater, evenals de voorwaarden die daarbij in acht genomen moeten worden.
2. In de tweede plaats zal het Bal aangepast moeten worden, waarbij gedacht kan worden aan het toevoegen van een extra sub aan artikel 4.1187 en/of 4.1188, waarin ook de voorwaarden moeten worden verankerd. Bijzonder aandachtspunt daarbij is dat het gelet op de materie in de rede ligt dat er wordt aangesloten bij de op grond van de Meststoffenwet door de agrariërs verplicht te voeren administratie (welke in beginsel *niet* op perceelsniveau gevoerd wordt).

## **3 Mestinjectie**

### *Knelpunt*

Het derde in de offerte benoemde knelpunt betreft de verplicht voorgeschreven mestinjectie: ook deze verplichting wordt als knelpunt ervaren en gezocht wordt naar een mogelijke uitzondering hierop.

### *Wettelijk kader*

Evenals het geval is met betrekking tot de perioden waarop de meststoffen op de landbouwgrond moeten worden aangewend, staat ook de regeling voor het emissiearm aanwenden van de meststoffen opgenomen in het Bal (en niet zoals naar mijn idee abusievelijk in de opdrachtbevestiging opgenomen, de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet).

Ook hiervan geldt dat de wettelijke grondslag is gelegen in de artikelen 4.3 en 4.12 Omgevingswet, hiervoor reeds benoemd. Artikel 4.1199 van het hierop gebaseerde Bal bepaalt:

- “1. Met het oog op het beperken van verontreiniging van de lucht wordt bij het op of in de bodem brengen van dierlijke meststoffen voldaan aan het BBT-document emissiearm aanwenden.
2. Het eerste lid is niet van toepassing bij het op of in de bodem brengen van drijfmest om winderosie te voorkomen:
  - a. als de drijfmest afkomstig is van runderen;
  - b. bij bouwland dat ligt op zandgronden;
  - c. in de periode van 1 maart tot en met 31 mei; en
  - d. als in de bodem een gewas is ingezaaid, geplant of gepoot:
    - 1°. in het veenkoloniaal gebied in de provincie Drenthe, de provincie Groningen ten zuiden van het Eemskanaal, de provincie Overijssel ten noorden van de lijn Zwolle-Ommen-Nijverdal-Almelo-Albergen-Tubbergen en de provincie Friesland ten oosten van de lijn Elsloo-Oosterwolde-Haulerwijk; of
    - 2°. op Texel.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op het brengen van vaste mest op gronden waar het hellingspercentage minder dan 7% is en waarop gras wordt geteeld of waarop alleen fruit wordt geteeld.”

Het eerste lid verwijst naar het BBT-document emissiearm aanwenden. Dit document, versie 1.0, beschrijft een methode waarop dierlijke meststoffen (en zuiveringsslib) moeten worden aangewend om gekwalificeerd te kunnen worden als emissiearm.

### *Oplossingsrichting*

Er zijn een aantal oplossingsrichtingen mogelijk. De eenvoudigste is die waarin de beoogde vorm van aanwending als emissiearme techniek kwalificeert en dus ook als zodanig in dit BBT-document benoemd kan worden. Overigens, misschien valt het daar reeds onder, uit de opdracht is mij niet geheel duidelijk geworden om welke techniek het gaat, enkel dat *mestinjectie* als te knellend wordt ervaren.

Gelet op de opdracht en daarin opgenomen informatie gaat het blijkbaar om aanwending van meststoffen in combinatie met een aanzienlijke hoeveelheid water. Een dergelijke techniek kan - in beginsel - als emissiearm gekwalificeerd worden. Immers, de tweede paragraaf van het bewuste BBT-document, waarbij ik in het bijzonder aandacht vraag voor sub b, luidt:

“Dierlijke meststoffen en zuiverings-slib worden gebruikt overeenkomstig de in dit document aangewezen methoden die de ammoniakemissie beperken doordat:

- a. de dierlijke meststoffen of het zuiverings-slib in de grond worden gebracht, of op de grond worden gebracht en aansluitend in de grond worden gewerkt;
- b. de dierlijke meststoffen of het zuiverings-slib worden gebruikt in combinatie met water of andere stoffen, of
- c. voor zover het dierlijke meststoffen betreft: een emissiebeperkend bedrijfssysteem wordt toegepast.”

Vervolgens blijkt ook uit de verschillende technieken, dat aanwending met behulp van aanzienlijke hoeveelheden water relevant is om te kunnen kwalificeren als emissiearme aanwending. Daarbij moet het klaarblijkelijk steeds gaan om een bemester waarbij een mestaanwendingsysteem wordt toegepast waarin de drijfmest met water is verdund in een verhouding van minimaal één volume-eenheid water op twee volume-eenheden drijfmest. Dat geldt overigens klaarblijkelijk enkel voor het aanwenden van drijfmest op grasland, kleigrond of veengrond, maar niet voor bijvoorbeeld vaste mest. Afhankelijk van de technische mogelijkheden die er bestaan en de vraag in hoeverre iets uitvoerbaar is en toch nog gekwalificeerd kan worden als emissiearme techniek, kan derhalve het bewuste document worden aangepast danwel aangevuld. Dit is de snelste en meest eenvoudige manier om aan het gesignaleerde knelpunt tegemoet te komen, en vereist als zodanig geen wijziging van de wet- of regelgeving.

Mocht hiervan geen sprake zijn, bestaat een tweede mogelijkheid uit een aanpassing van artikel 4.119 Bal zelf, dat zelf namelijk reeds in lid 2 en lid 3 voorziet in een uitzondering op de in lid 1 voorgeschreven emissiearme aanwending. Bij lid 2 gaat het om een uitzonderingssituatie in geval sprake is van het aanwenden van drijfmest om winderosie te voorkomen en bij het derde lid gaat het om aanwenden van vaste mest op gronden waar het hellingspercentage minder dan 7% is en waarop gras wordt geteeld of alleen fruit wordt geteeld. Als de aanwendtechniek die voor ogen wordt gestaan *niet* kwalificeert als emissiearme aanwending als bedoeld in de bewuste bijlage, is dus een uitzondering nodig, vergelijkbaar met lid 2 en lid 3. In dat geval zou een vierde lid aan artikel 4.119 Bal kunnen worden toegevoegd dat eveneens het eerste lid niet van toepassing verklaart bij het op of in de bodem brengen van mest van, kort gezegd, natuurinclusieve boeren onder daarin geschetste voorwaarden en beperkingen.

#### *Aandachtspunten/beletsels*

Indien van deze tweede mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, dringt zich wel een aantal problemen op. In de eerste plaats betreft dat de motivering: de

huidige uitzonderingen worden ingegeven door enerzijds een objectief beschouwd belangrijk milieuhygiënisch/maatschappelijk doel (het tegengaan van winderosie) en anderzijds praktische uitvoerbaarheid (zie de Nota van Toelichting, Stb. 2021, 98, p. 293); het is de vraag of dat bij het hier aan de orde zijn knelpunt eveneens het geval is. Het lijkt immers eerder te gaan om het oplossen van iets dat in de praktijk wellicht eerder als een 'ongemak' wordt ervaren: dat is wellicht te licht om van de hoofdregel af te wijken.

In de tweede plaats is sprake van een mogelijk probleem met betrekking tot de Habitatrichtlijn. Immers, het bemesten van grond is een project in de zin van de Habitatrichtlijn. Verwezen zij naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak (hierna te noemen: Afdeling) van 19 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 20.2. In het verleden ging de wetgever er vanuit dat het gebruik van meststoffen niet heeft te gelden als een project in de zin van de Habitatrichtlijn (vgl. de Nota van toelichting bij het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 (Stb. 2016, 75 p. 5 en 6), doch dat is gelet op deze latere rechtspraak van de Afdeling niet juist. De vraag dringt zich in dat verband op in hoeverre het thans toestaan van niet-emissiearme aanwending in strijd zou komen met de Habitatrichtlijn, althans zou kunnen gaan leiden tot vergunningplicht op grond van de Omgevingswet en de Habitatrichtlijn. Het gaat daarbij met name om de leden 2 en 3:

2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

In met name hoofdstuk 11 van het Bal is een en ander geïmplementeerd. Om kort te gaan: beoordeeld moet worden of de activiteit mogelijk negatieve gevolgen kan hebben. Zo ja, dan geldt een vergunningplicht met mogelijk ook een passende beoordeling. Van belang is, kort gezegd, dat verzekerd is dat de natuurlijke kenmerken van het bewuste gebied niet worden aangetast (waarbij bijvoorbeeld ook mitigerende maatregelen betrokken kunnen worden).

In de uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2874) gaat er de Afdeling met betrekking tot de beoordeling van het bemesten van landbouwgronden in relatie tot de Habitatrichtlijn en referentiesituatie met name in op de hoeveelheid mest die aan de bodem wordt toegevoegd, en wordt eigenlijk niet ingegaan op de emissiearme aanwending. Dat geldt ook voor de uitspraken van 21 december 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:3889) en van 3 mei 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:1738). Tot op heden heeft de Afdeling dit klaarblijkelijk van weinig relevantie geacht, waarbij wellicht ook de standpunten zoals partijen die naar voren hebben gebracht in de procedures een rol hebben gespeeld, maar het is geenszins uit te sluiten dat er een vergunningplicht ontstaat indien, met name op wat grotere schaal en nabij Natura 2000-gebieden het wordt toegestaan om meststoffen niet langer emissiearm aan te wenden. In dit verband moet ook gewezen worden op de Porthos-uitspraak van de Afdeling van 2 november 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:3159), waaruit blijkt dat een algemene vrijstellingsregeling in verband met de schaaffecten bij gebreke van een zeer goede onderbouwing in strijd komt met hoger recht:

“48. De overwegingen 38 tot en met 47.2 leiden tot de conclusie dat het onderzoek dat ten grondslag ligt aan de bouwvrijstelling niet aantoont dat het hele pakket aan maatregelen waarmee de bouwvrijstelling is onderbouwd, gezien in samenhang met de te verwachten autonome daling van de stikstofuitstoot, zo robuust en effectief is - en met zekerheid zal leiden tot zo'n structurele verbetering van stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden - dat de stikstofdepositie die wordt veroorzaakt door het gebruik van de bouwvrijstelling, gelet op de specifieke kenmerken van de activiteiten waarop die vrijstelling betrekking heeft, niet van betekenis is, als dit wordt gezien op een hoger schaalniveau.”

Er kan dus bij niet-emissiearme aanwending nabij Natura 2000-gebieden een omgevingsvergunningplichtige situatie (vgl. artikel 5.1 lid 1 sub e Omgevingswet) ontstaan met alle daaropvolgende problematiek van dien. Gelet op de vraagstelling wordt daarmee naar mijn idee een groter probleem gecreëerd dan dat er wordt opgelost, of om maar te blijven spreken in de hier aan de orde zijnde terminologie: dan boeren we in feite achteruit. Het is alleen al gelet hierop van belang dat het voorgestane alternatief voor mestinjectie kwalificeert als emissiearm.

In ditzelfde licht dient de toets aan de Natuurherstelverordening gezien te worden. Deze verordening verplicht lidstaten tot natuurherstel voor alle ecosystemen die op de bij de verordening behorende lijst zijn opgenomen. Deze hersteldoelen en herstelverplichtingen zijn opgenomen in hoofdstuk II van de verordening, en daarbij verdient met name artikel 4, betrekking hebbende op het herstel van land-, kust- en zoetwaterecosystemen de aandacht (een andere kernbepaling is artikel 5, maar die ziet op marine-ecosystemen). Artikel 4 verplicht de lidstaten tot het nemen van de herstelmaatregelen die nodig zijn om de niet in goede toestand verkerende oppervlaktes van de in bijlage 1 opgenomen habitattypen te verbeteren om ze in goede toestand te brengen. Die doelstellingen worden gefaseerd in de tijd

en naar omvang aangegeven in lid 1. Hiervoor dienen lidstaten een zogenaamd nationaal herstelplan op te stellen, dat de periode tot en met 2050 bestrijkt, met tussentijdse termijnen die overeenstemmen met de in artikel 4 tot en met 13 genoemde doelen en verplichtingen (zie artikel 15). Het bereiken van de goede toestand van de bewuste habitattypen geldt derhalve als een resultaatverplichting. De verordening laat in feite weinig ruimte voor activiteiten die nadelige effecten kunnen hebben, zie artikel 4 lid 11:

"Er moet sprake zijn van een voortdurende verbetering tot dat de voldoende kwaliteit wordt bereikt en voor de Habitatrichtlijn geldt dat er geen sprake mag zijn van een significante verslechtering."

Zonder hier in detail te treden, hetgeen in feite nog niet mogelijk is omdat de natuurherstelverordening nog vertaald moet worden naar een nationaal herstelplan, is duidelijk dat de tekst voor een belangrijk gedeelte bij hetgeen hiervoor is opgemerkt over de Habitatrichtlijn. Er mag geen sprake zijn van een verslechtering. Indien en voor zover de aanwending van de mest verdund met water derhalve niet gekwalificeerd zou kunnen worden als emissiearm, zou dat ook een probleem op kunnen leveren in het kader van de verordening, die vanzelfsprekend rechtstreekse werking heeft en ook als zodanig getoetst zou kunnen worden. Van belang is derhalve ook hier dat aangetoond wordt dat de hier bedoelde uitzondering op de verplichte mestinjectie als emissiearm kwalificeert en niet leidt tot een significante verslechtering en dat dergelijke maatregelen niet in de weg staan aan een goede ontwikkeling van de natuur tot de goede kwaliteit (zoals gedefinieerd in het tijdspad met de bijbehorende percentages) is bereikt.

In de derde plaats noem ik volledigheidshalve de toets aan de NEC-richtlijn (Richtlijn (EU) 2016/2284). Bij de invoering van de verplichte emissiearme aanwending is in algemene termen verwezen naar het tegengaan van nadelige effecten van ammoniak, zie de toelichting bij de wijziging van het Besluit in Stb. 1991, 385, p. 15 e.v. Later werd de voorgeschreven emissiearme aanwending met name in verband gebracht met de NEC-richtlijn, zie in dit verband de aanpassing van het Besluit gebruik meststoffen in 2005, Stb. 2005, 548, p. 12-13.

De NEC-richtlijn strekt ertoe de totale oppervlakte in Europa die door verzuring is aangetast te reduceren: ammoniak is één van die stoffen, zie artikel 4 van de richtlijn. In het Bkl zijn deze zogenaamde NEC-plafonds opgenomen als rijksomgevingswaarden, zie par. 2.2.1.3 Bkl, met name artikel 2.8a:

"Voor de totale jaarlijkse antropogene emissies van in Nederland gelegen bronnen van de volgende stoffen geldt het daarbij aangegeven reductiepercentage ten opzichte van 2005, waaraan wordt voldaan met ingang van 1 januari van het daarbij aangegeven jaar:

[...]

d. voor ammoniak:

1°.13%, in 2020; en

2°.21%, in 2030;”

Met het oog op de op grond van de richtlijn te bereiken reductie dienen onder meer nationale programma's te worden opgesteld die aan de eisen genoemd in de bijlagen bij de richtlijn voldoen. Uit deel 2 van bijlage III bij de richtlijn volgt dat emissiearme aanwending een plaats kan krijgen, zie onder A. In het vierde lid worden vervolgens mogelijke maatregelen ter vermindering van emissies van aanwending genoemd. Ik lees dit dus niet als verplichte maatregelen (de lidstaten "kunnen", zie ook artikel 6 lid 2 tweede alinea van de richtlijn), maar in het programma moet er wel in het kader van de 'codes van goede landbouwpraktijken' aandacht aan worden besteed. In het nationaal NEC-programma wordt vervolgens emissiearme aanwending van mest verschillende malen genoemd als relevante factor voor de landbouw (vgl. p. 21 en 38), maar de maatregelen zijn niet expliciet als 'code van goede landbouwpraktijk' in het NEC-programma opgenomen omdat zij al op grond van ander, zelfstandig nationaal recht gelden, zie paragraaf 2.6.4 (p. 41) van het programma.

Het is mij niet bekend wat de invloed is van de emissiearme aanwending van meststoffen, noch relatief in relatie tot de totale uitstoot (landelijk of op sectorniveau), en ook over de vraag of een wijziging van de verplichting qua aanwending voor natuurinclusief boeren naar een minder emissiearme techniek wel of niet een relevante invloed heeft op het behalen van de doelstelling van de NEC-richtlijn of het Bkl. Dat zou éérst in kaart gebracht moeten worden. Mocht onverhoopt sprake zijn van een relevante invloed waardoor de waarden (die gelden als resultaatverplichtingen, zie artikel 2.8a lid 3 Bkl) niet meer gehaald kunnen worden, is aanpassing van het NEC-programma nodig. Er zal immers elders een compensatie moeten plaatsvinden, nu afwijking van de plafonds op grond van artikel 2.8b slechts beperkt mogelijk, namelijk enkel hetzij

- a) de NEC-richtlijn dat toestaat of
- b) er sprake is van bijzondere omstandigheden, zoals uitzonderlijk koude winter of een uitzonderlijk droge zomer;

### *Implementatie*

Met betrekking tot de implementatie gaat het om de volgende achtereenvolgende stappen.

- 1) In de eerste plaats moeten de beoogde techniek(en) nader onderzocht worden, met name wat deze beteken(t)(en) qua emissies.
- 2) Als deze technieken emissiearm zijn, kan het BBT-document worden aangepast en aangevuld met een technische beschrijving van deze techniek.
- 3) Als de techniek *niet* emissiearm is, moet artikel 4.119 Bal zelf aangepast worden door toevoeging van een aanvullende bepaling waarin, kort gezegd, staat beschreven dat voor natuurinclusief boeren deze andere techniek mag worden aangenomen. Daarbij dient wel goed gekeken te worden wat de effecten zijn, zowel met het oog op de Habitatrichtlijn als de NEC-richtlijn.