

309

Besluit van 16 oktober 2024 tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving houdende een voorziening om ter uitvoering van het 7e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn de uiterlijke inzaaidatum van vanggewassen na maïs in verband met bijzondere weersomstandigheden te kunnen wijzigen

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

Op de voordracht van Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur van 23 augustus 2024, nr. WJZ/60250252, gedaan mede namens Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat;

Gelet op Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG 1991, L 375) en de artikelen 4.3, eerste lid, onderdeel b, en 19.0 van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 11 september 2024, nr. W11.24.00227/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur van XXX, nr. WJZ/86980036, uitgebracht mede namens Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit activiteiten leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 4.1193 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef wordt «aansluitend op» vervangen door «na».

b. In onderdeel a wordt «uiterlijk op 1 oktober» vervangen door «direct aansluitend, en uiterlijk op 1 oktober».

2. In het tweede lid, onderdelen a en b, wordt «aansluitend op» telkens vervangen door «direct aansluitend op».

3. In het derde lid wordt «aansluitend op» vervangen door «na».

4. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Bijzondere 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 telen van gewassen na de teelt van maïs bij besluit als bedoeld in artikel 19.0 van de wet bepalen dat zich een bijzondere omstandigheid voordoet. Het besluit kan inhouden dat de uiterlijke datum, genoemd in het eerste lid, onderdeel a, wordt gewijzigd.

B

Artikel 4.1211 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef wordt «aansluitend op» vervangen door «na».

b. In onderdeel a wordt «uiterlijk op 1 oktober» vervangen door «direct aansluitend, en uiterlijk op 1 oktober».

2. In het tweede lid wordt «aansluitend op» vervangen door «direct aansluitend op».

3. In het derde lid wordt «aansluitend op» vervangen door «na».

4. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Bijzondere 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 telen van gewassen na de teelt van maïs bij besluit als bedoeld in artikel 19.0 van de wet bepalen dat zich een bijzondere omstandigheid voordoet. Het besluit kan inhouden dat de uiterlijke datum, genoemd in het eerste lid, onderdeel a, wordt gewijzigd.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 2 oktober 2024 als het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 1 oktober 2024.

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

's-Gravenhage, 16 oktober 2024

Willem-Alexander

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
F.M. Wiersma

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener

Uitgegeven de *vijfentwintigste* oktober 2024

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

NOTA VAN TOELICHTING

1. Algemeen

De Nitraatrichtlijn heeft tot doel om waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en om verdere verontreiniging te voorkomen. Op grond van de Nitraatrichtlijn stelt Nederland eens per vier jaar een actieprogramma vast waarin maatregelen zijn opgenomen om de waterkwaliteit te verbeteren. In het Zesde Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn¹ is daarom als maatregel opgenomen dat op zand- en lössgronden, gronden die gevoelig zijn voor nitraatverliezen naar het grondwater, na de teelt van maïs een gewas wordt geteeld. Dit gewas dient ertoe het na de teelt in de bodem overgebleven stikstof op te nemen, zodat het niet in de vorm van nitraat uitspoelt. Ter uitvoering van genoemd actieprogramma is deze maatregel per 1 januari 2019 opgenomen in het destijds geldende Besluit gebruik meststoffen (Stb. 2018, 485) en per 1 januari 2024 met het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet (Stb. 2021, 98) overgegaan naar het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal).

Het Besluit gebruik meststoffen was een algemene maatregel van bestuur die zijn grondslag vond in de Wet bodembescherming. De Wet bodembescherming bevatte in artikel 64, derde lid, voor de minister de mogelijkheid om vrijstelling te verlenen van de verplichting om uiterlijk op 1 oktober met de teelt van het vanggewas aan te vangen. Voor uitstel bij het inzaaien van vanggewas geldt dat voor de effectiviteit, oftewel de stikstofopname en de snelheid van opname, het inzaaitijdstip, de weersomstandigheden en de verdeling en hoeveelheid minerale stikstof van belang zijn. Uitstel van de uiterste zaaidatum voor het vanggewas heeft een negatieve impact op de vastlegging van stikstof (N) door dit gewas. De werking van een vanggewas neemt na 1 oktober sterk af. De mogelijkheid om vrijstelling te verlenen is echter wenselijk vanwege wisselende weersomstandigheden, waardoor het in de praktijk soms onmogelijk was om aan de verplichting te voldoen in verband met de afrijping van de maïs. Het gebruik van onrijpe maïs heeft negatieve gevolgen voor het milieu, de landbouwpraktijk en de gezondheid van de koe. Omdat het vaak pas laat in het groeiseizoen duidelijk wordt of de maïs voldoende rijp zal zijn, is het gewenst een mogelijkheid te hebben waarmee op korte termijn een besluit over het aanvangen van de teelt van het vanggewas (en daarmee de oogst van de maïs) kan worden genomen. Met de vrijstellingsmogelijkheid kon op korte termijn ingespeeld worden op deze omstandigheden. De komst van de Omgevingswet en de daarmee samenhangende intrekking van de Wet Bodembescherming liet de vrijstellingsmogelijkheid vervallen. Aangezien het nodig blijft om snel te kunnen inspelen op een onmogelijkheid om vanggewassen uiterlijk op 1 oktober in te zaaien, is met dit besluit op de hierna beschreven wijze een voorziening daarvoor in het Bal opgenomen. De opname van deze voorziening in het Bal is eveneens nodig om uitvoering te kunnen geven aan het 7^e Actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn² waarin is opgenomen dat gewerkt zal gaan worden met een commissie van wijzen die jaarlijks kijkt of de datum van 1 oktober haalbaar is en die de minister adviseert over een noodzakelijke verschuiving van de verplichte datum, gelet op weersomstandigheden gedurende het groeiseizoen (paragraaf 5.2.2.3 van het 7^e Actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn).

¹ Kamerstukken II, 2017/18, 33 037, nr. 250.

² Kamerstukken II, 2021/22, 33 037, nr. 431.

Met dit besluit worden ook de regels met betrekking tot de teelt van een gewas na de teelt van maïs op zand- en lössgrond inhoudelijk gelijkgetrokken met de regels die golden onder het Besluit gebruik meststoffen. Bij de omzetting van de regels naar het Bal is allereerst de term «aansluitend» gebruikt en niet «direct aansluitend» zoals in het Besluit gebruik meststoffen. Daardoor is onduidelijkheid ontstaan of onder het Bal ook direct na de oogst van de maïs met de teelt van het vanggewas moet worden aangevangen en of er dus met de omzetting ook een inhoudelijke wijziging is beoogd. Dat is niet het geval en door aan te sluiten bij de tekst van het Besluit gebruik meststoffen is die onduidelijkheid weggenomen.

Daarnaast zijn de regels bij de omzetting onbedoeld aangescherpt nu in het Bal is opgenomen dat spelt, triticale, wintergerst, winterrogge of wintertarwe die als hoofdteelt in het volgende jaar wordt geteeld, aansluitend op de oogst van maïs moet worden geteeld. Door terug te gaan naar de situatie in het Besluit gebruik meststoffen wordt dit opgeheven.

2. Effecten bedrijfsleven

Aangezien het hier gaat om een verduidelijking van de regelgeving en een voortzetting van eerder beleid zijn er geen effecten op de regeldruk voorzien. Daarnaast is er sprake van implementatie van Europese regelgeving. In het 7e Nederlandse actieprogramma betreffende de nitraatrichtlijn, dat Nederland verplicht is uit te voeren, is opgenomen dat er gewerkt gaat worden met een expertgroep die de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur adviseert over een eventueel noodzakelijke verschuiving van de verplichte datum waarop met de teelt van het vanggewas moet zijn aangevangen. Deze bepaling zou inhoudsloos zijn als de bevoegdheid om deze datum te verplaatsen niet onder het stelsel van de Omgevingswet wordt voortgezet.

Gelet op het feit dat er sprake is van een implementatie van Europese regelgeving is er geen advies gevraagd aan de Adviescommissie toetsing regeldruk.

3. Uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheid

Deze wijziging maakt het allereerst duidelijker wanneer aan het voorschrift voor het zaaien van een vanggewas is voldaan, wat de handhaafbaarheid van de regelgeving verbetert. Daarnaast is het voor de uitvoering van het beleid mogelijk gemaakt om tijdig een besluit te nemen over het uitstellen van de uiterste inzaaidatum van het vanggewas. Die mogelijkheid bestond al onder de Wet bodembescherming en wordt met dit besluit ook mogelijk onder de Omgevingswet.

Omdat het gaat om voortzetting van onder het Besluit gebruik meststoffen reeds bestaand beleid hebben RVO en NVWA afgezien van het uitbrengen van een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets.

4. Milieueffecten

Aangezien het hier gaat om een verduidelijking van de regelgeving en een voortzetting van eerder beleid zijn er geen milieueffecten voorzien ten opzichte van de situatie die gold onder de Wet Bodembescherming en het Besluit gebruik meststoffen.

5. Consultatie

Er heeft op grond van artikel 23.4, derde lid, van de Omgevingswet geen internetconsultatie plaatsgevonden.

De wijzigingen aangebracht in het eerste lid van de artikelen 4.1193 en 4.1211 van het Bal zijn van ondergeschikte betekenis. Het gaat om een redactionele verbetering waardoor de artikelen inhoudelijk weer overeenkomen met de tekst van artikel 8a van het per 1 januari 2024 vervallen Besluit gebruik meststoffen.

De toevoeging van een lid aan de artikelen 4.1193 en 4.1211 van het Bal strekt ertoe de mogelijkheid om af te wijken van de uiterlijke datum waarop moet worden aangevangen met de teelt van een vanggewas onder het stelsel van de Omgevingswet voort te zetten. Dit vormt een uitwerking van paragraaf 5.2.2.3 van het 7^e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn, een actieprogramma dat na publieke consultatie is vastgesteld. In de genoemde paragraaf is opgenomen dat er een commissie van wijzen wordt ingesteld die jaarlijks kijkt of de inzaaidatum van 1 oktober haalbaar is en de minister adviseert over een noodzakelijke verschuiving van deze datum, gelet op de weersomstandigheden gedurende het groeiseizoen. Nederland is op grond van de Nitraatrichtlijn verplicht uitvoering te geven aan het actieprogramma. In de praktijk onder de Wet bodembescherming gebeurde dit door advisering door een groep experts aan de minister, waarna de minister een besluit nam over het al dan niet verlenen van vrijstelling. Deze praktijk van advisering wordt onder het Bal voortgezet, nu leidend tot een mogelijk besluit van de minister over het vaststellen van een andere uiterste inzaaidatum voor het vanggewas.

6. Voorhang

Omdat het besluit, zoals hiervoor is aangegeven, wijzigingen van ondergeschikte betekenis bevat en strekt tot het op een andere plaats regelen van de mogelijkheid voor de minister om op korte termijn te kunnen besluiten over een andere uiterste inzaaidatum vanggewassen ter uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen (het 7^e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn) is het ontwerpbesluit op grond van artikel 23.5, derde lid, van de Omgevingswet niet voorgehangen maar door de minister ter kennisname naar beide kamers van de Staten Generaal gestuurd.

7. Inwerkingtreding

Artikel II bepaalt in de eerste plaats dat het besluit in werking treedt met ingang van de dag na de bekendmaking ervan in het Staatsblad. Daarmee wordt zowel voor de inwerkingtredingsdatum als de invoeringstermijn afgeweken van het kabinetsbeleid inzake de vaste verandermomenten zoals opgenomen in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Deze afwijking is evenwel gerechtvaardigd omdat hier vooral sprake is van reparatieregelgeving als bedoeld in het vijfde lid, onderdeel c, van de genoemde aanwijzing en het daarnaast gewenst is dat snel gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid om bij bijzonder weersomstandigheden de datum te wijzigen waarop uiterlijk met de teelt van de vanggewassen moet zijn aangevangen. Voor het geval het besluit niet uiterlijk op 1 oktober 2024 in het Staatsblad gepubliceerd kan worden, is in artikel II opgenomen dat het besluit in dat geval terugwerkt tot en met 2 oktober 2024. Dit is nodig om de minister de bevoegdheid te geven om na 1 oktober 2024 een besluit als bedoeld in artikel 19.0 van de Omgevingswet te nemen dat ziet op een periode direct aansluitend aan 1 oktober 2024. Door te voorzien in terugwerkende kracht wordt ook de mogelijkheid geschapen om, als sprake blijkt te zijn van bijzondere weeromstandigheden in combinatie met een landbouwkundige noodzaak, te communiceren dat het bedoelde besluit genomen zal gaan worden.

II Artikelen

Artikel I

Via artikel I is in de eerste plaats het eerste lid gewijzigd van de artikelen 4.1193 en 4.1211 van het Bal. In het eerste lid is opgenomen dat aansluitend op de teelt van maïs op zandgronden of lössgronden uiterlijk op 1 oktober of in sommige gevallen uiterlijk op 31 oktober bepaalde gewassen moeten worden geteeld. Vanuit de praktijk is gebleken dat deze formulering vragen oproept omdat de bepaling inhoudelijk niet meer overeen komt met de bepaling zoals die was opgenomen in artikel 8a, eerste en tweede lid, van het Besluit gebruik meststoffen. Een inhoudelijke wijziging ten opzichte van het Besluit gebruik meststoffen is echter niet beoogd. De bepaling is daarom aangepast en komt nu inhoudelijk weer overeen met de bepaling in het Besluit gebruik meststoffen. Daarmee sluit de tekst ook weer aan bij het Zesde Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn waarin deze maatregel is opgenomen. Met de wijziging van het eerst en tweede lid van de artikel 4.1193 en 4.1211 van het Bal is geprobeerd de onduidelijkheid weg te nemen.

Daarnaast heeft artikel I voorzien in de toevoeging van een nieuw lid aan de artikelen 4.1193 en 4.1211. Dit lid voorziet in de behoefte om in bijzondere omstandigheden af te kunnen wijken van de als datum waarop uiterlijk met de teelt van het gewas moet zijn aangevangen. Op grond van het bepaalde in artikel 19.0 van de Omgevingswet kunnen in het Bal onderwerpen worden aangewezen waarvoor het daarbij aangewezen bestuursorgaan bij besluit kan bepalen dat zich een in die regel aangegeven bijzondere omstandigheid in de fysieke leefomgeving voordoet. In dat besluit wordt bepaald welke regels in verband met de bijzondere omstandigheid op een bepaalde locatie of voor een bepaalde periode gelden. Bij het besluit kan ook worden afgeweken van regels in het Bal. In het nieuwe vierde lid van de artikelen 4.1193 en 4.1211 zijn bijzonder weersomstandigheden in combinatie met een landbouwkundige noodzaak aangewezen als bijzondere omstandigheden als hiervoor bedoeld. Gedacht kan worden aan situaties waarbij er sprake is van een zeer nat voorjaar waardoor de maïs enkele weken later ingezaaid kan worden dan gebruikelijk en waardoor een groot deel van de maïs niet voor 1 oktober is afgerijpt. De commissie van wijzen die wordt genoemd in het 7^e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn wordt in de praktijk vormgegeven door een expertgroep «vanggewas na maïs». Deze expertgroep bestaat uit wetenschappers en landbouwsectorpartijen en wordt voorafgaand aan de verplichte inzaaidatum van uiterlijk 1 oktober geconsulteerd. De expertgroep adviseert de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselzekerheid over een eventueel noodzakelijke verschuiving van de verplichte datum, gelet op weersomstandigheden gedurende het groeiseizoen en landbouwkundige noodzaak. Op basis van dit advies kan de minister besluiten de datum van 1 oktober te wijzigen naar een later moment. Net als onder de Wet Bodembescherming wordt het besluit overigens niet genomen als het belang van de bescherming van de bodem zich daartegen verzet. Het besluit mag, gelet op artikel 4.1193, eerste lid, immers niet in strijd zijn met het daar genoemde oogmerk.

De Minister van Landbouw, Visserij Voedselzekerheid en Natuur is in het nieuwe vierde lid aangewezen als bestuursorgaan dat bedoeld besluit mag nemen. In dat besluit kan de minister een afwijkende datum aangeven waarop met de teelt van het vanggewas moet zijn aangevangen en kan de minister aangeven voor welke gebieden van Nederland het besluit geldt.

Anders dan onder de Wet bodembescherming is niet uitdrukkelijk voorgeschreven dat het besluit moet worden genomen in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het opnemen van afstemmingsverplichtingen in afzonderlijke artikelen is niet in lijn met de uitgangspunten van de Omgevingswet (vertrouwen tussen overheden). Dat neemt niet weg dat afstemming met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over het te nemen besluit wel noodzakelijk is. De verplichting tot afstemming van het besluit met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat volgt uit artikel 2.2, eerste lid, van de Omgevingswet. In de toelichting op dat wetsartikel is aangegeven dat deze algemene bepaling de noodzaak om elders in de wet of op de wet gebaseerde uitvoeringsregelingen uitgebreide afstemmingsbepalingen op te nemen voorkomt (Kamerstukken II, 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 397).

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
F.M. Wiersma