

Vergaderjaar 2009–2010

28 385

Ontwerpbesluit houdende de wijziging van het Besluit gebruik meststoffen en het Besluit glastuinbouw (vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn)

Nr. 153

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 15 september 2009

Binnen de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit¹, heeft de fractie van het CDA een aantal vragen en opmerkingen aan de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gesteld om nadere inlichtingen in te winnen over het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit gebruik meststoffen en het Besluit glastuinbouw (vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn, kamerstuk 28 385, nr. 149).

De vragen zijn beantwoord bij brief van 14 september 2009.

Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Atsma

De adjunct-griffier van de commissie,
Peen

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), ondervoorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Atsma (CDA), Voorzitter, Poppe (SP), Waalkens (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Jager (CDA), Ormel (CDA), Koopmans (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Samsom (PvdA), Van Dijken (PvdA), Neppérus (VVD), Jansen (SP), Jacobi (PvdA), Cramer (CU), Koppejan (CDA), Graus (PVV), Zijlstra (VVD), Thieme (PvdD), Dibi (GL), Polderman (SP), Elias (VVD), Linhard (PvdA).
Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Mastwijk (CDA), Ten Hoopen (CDA), Luijben (SP), Tang (PvdA), Boekestijn (VVD), Bilder (CDA), Biskop (CDA), Pieper (CDA), Koşer Kaya (D66), Van Leeuwen (SP), Eijsink (PvdA), Depla (PvdA), Vacature (VVD), Kant (SP), Blom (PvdA), Ortega-Martijn (CU), Van Heugten (CDA), Brinkman (PVV), Ten Broeke (VVD), Ouwehand (PvdD), Vendrik (GL), Lempens (SP), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Van Dam (PvdA).

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 9 juli jl. om nadere inlichtingen in te winnen over het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit gebruik meststoffen en het Besluit gebruik glastuinbouw (vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn).

De reactie op deze vragen en opmerkingen in deze nota, geef ik, mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Ik volg in de beantwoording de volgorde van de aan de orde gestelde onderwerpen en vragen.

Ik deel volledig de mening van de leden van de CDA-fractie dat zorgvuldigheid boven snelheid dient te gaan. Ik meen ook dat in het proces van ontwikkeling van het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn en de uitwerking van het programma in wet- en regelgeving voldaan wordt aan dit uitgangspunt. Ik wijs erop dat de voorgestelde wijzigingen van het Besluit gebruik meststoffen en het Besluit glastuinbouw voortvloeien uit het voorgenomen beleid als beschreven in het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Over het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn (Kamerstukken II 2008/09, 28 385, nr. 132) is uitgebreid met uw Kamer gesproken in een overleg op 16 april 2009 en een vervolgoverleg op 22 april 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 28 385, nrs. 144 en 146). De uit het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn voortvloeiende wijziging van de Meststoffenwet (Kamerstukken II 2008/09, 31 945, nr. 2) is door uw Kamer op 2 juli jl. aangenomen. Ik wil benadrukken dat de Europese Commissie pas de definitieve derogatiebeschikking zal vaststellen, nadat Nederland alle voor de uitvoering van het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn benodigde uitvoerings-regelgeving heeft aangepast en aan de Commissie heeft overlegd.

1. Bodemvruchtbaarheid

Volgens de leden van de CDA-fractie is er in het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn in het geheel geen aandacht voor bodemvruchtbaarheid. Dit is geen juiste constatering.

Bodemvruchtbaarheid is wel degelijk een overweging die een rol speelt in het actieprogramma. In mijn brief van 21 april jl. (Kamerstukken II 2008/09, 28 385, nr. 143) ben ik specifiek ingegaan op bodemvruchtbaarheid in relatie tot fosfaat-gebruiksnormen, zoals deze gedurende de looptijd van het vierde actieprogramma van kracht zullen zijn. Mijn algemene conclusie in die brief is dat bodemvruchtbaarheid in relatie tot de fosfaat-gebruiksnormen een belangrijk aandachtspunt is, maar op korte termijn zeker geen zorgpunt. Zoals in genoemde brief en in paragraaf 4.3.2 van het actieprogramma is uiteengezet, bieden de nieuwe regels voor de toepassing van meststoffen – bij toepassing van goede landbouwpraktijk – voldoende mogelijkheden om landbouwgronden te voorzien van de organische stof en mineralen die nodig zijn om de gronden vruchtbaar te houden.

Gelet op de door de regering nagestreefde doelen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water (KRW), acht de regering het noodzakelijk om de bemesting met fosfaat terug te dringen. Extra ruimte geven voor de door de leden van de CDA-fractie genoemde bodemverbeteraars staat haaks op de nagestreefde doelen. Immers, ook fosfaat uit bedoelde bodemverbeteraars zorgt voor verdere ophoping van fosfaat in de bodem en daarmee uit- en afspoeling naar het oppervlaktewater.

De leden van de CDA-fractie menen dat het juiste moment van toediening van mest belangrijk is. Dat ben ik met die leden eens. Ik ben het niet met die leden eens dat het voorstel voor een kortere uitrij periode voor bepaalde delen van Nederland erg knellend en milieukundig discutabel is. Blijkens het advies van de Technische Commissie Bodembescherming (TCB) over de voorliggende wijziging van het Besluit gebruik meststoffen van 3 augustus 2009, sta ik in deze opvatting overigens niet alleen (TCB A049 (2009)). De voorgestelde regels zorgen ervoor dat mest alleen dan uitgereden wordt als die mest ook daadwerkelijk ten goede kan komen aan de plantengroei. Uitspoeling van stikstof naar het grond- en oppervlaktewater wordt daarmee beperkt. De verantwoordelijkheid voor het hebben van voldoende mestopslag die hoort bij een kortere uitrijperiode, ligt bij de ondernemer. Om ondernemers voldoende tijd te geven om de benodigde extra mestopslag te realiseren, gaat deze wijziging in de uitrijperiode ook pas in op 1 januari 2012. Om logistieke redenen biedt het ten algemene voordelen mest-opslag te realiseren in de gebieden waar de mest zal worden toegepast.

Ter bevordering van een soepele vergunningverlening wordt – op initiatief van een aantal sectororganisaties – thans een handreiking opgesteld, met daarin adviezen over de meest geschikte en verantwoorde inpassing van de mestopslagen in die gebieden.

2. Bemestingsvrije zones

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of er niet met de EU een doelstelling valt af te spreken voor een bepaald aantal hectare akkerranden dat Nederland in moet vullen. De leden zien het als een mogelijkheid om de bemestingsvrije zones geheel op gronden van de terreinbeherende organisaties te leggen.

Zij constateren dat meer beeklopen met aangrenzende gronden zijn aangewezen. Zij vragen zich af hoeveel effectief te gebruiken cultuurgrond moet worden ingeleverd. De leden menen dat er maatwerk moet worden toegepast.

Zoals vastgelegd in § 5.6 van het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn blijven de in het kader van het derde actieprogramma Nitraatrichtlijn aangewezen mestvrije zones langs ecologisch kwetsbare beken in Hoog Nederland gehandhaafd. Zoals ik in het Algemeen Overleg van 16 april en 22 april over het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn heb aangegeven, is in voornoemde paragraaf van het vierde actie-programma uiteengezet, dat er lopende het onderzoek naar de effectiviteit van bufferzones geen definitieve uitspraak kan worden gedaan over de effectiviteit van deze stroken (Kamerstukken II 2008/09, 28 385, nr. 132). Een eventuele aanpassing van de systematiek is dan ook pas aan de orde nadat het onderzoek is afgerond.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.4 van de nota van toelichting bij het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (Stb. 2005, 645), zullen de kaarten om de actualiteit daarvan te waarborgen, ten minste één keer in de vier jaren worden geactualiseerd. In dat verband zijn op verzoek van enkele waterschappen – gelijk ook is gebeurd bij het besluit van 7 juli 2007 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet, (Stb. 2007, 251) – in het ter informatie aan uw Kamer toegezonden conceptbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffen-wet een aantal technische correcties aangebracht in de kaart van aangewezen waterlopen (artikel I, onderdeel K). De correcties vinden plaats op verzoek van drie waterschappen: Regge en Dinkel, de Dommel, en Brabantse Delta. De wijzigingen betreffen enerzijds het schrappen van waterlopen gelegen in het gebied van alle drie genoemde waterschappen die niet (meer) voldoen aan het criterium dat ze ecologisch waardevol zijn of omdat er geen logische samenhang is

tussen eerder aangewezen wateren. Anderzijds gaat het bij de waterschappen Regge en Dinkel en De Dommel ook om het toevoegen van een beperkt aantal segmenten die wel ecologisch waardevol zijn. Dit leidt in het waterschap Regge en Dinkel per saldo tot een uitbreiding van de verplicht aangewezen zones op of langs landbouwgrond met 28 kilometer, met name langs de rivier de Regge. Blijkens informatie van het Waterschap Regge en Dinkel overlappen de mestvrije zones veelal met onderhoudspaden of beheerszones, waardoor de landbouw na deze correctie veel minder hinder ondervindt van de mestvrije zones dan daarvoor het geval was. In waterschap de Dommel leiden de aanpassingen per saldo tot een zeer beperkte toename van circa 50 meter.

Door deze herziening van de aangewezen waterlopen, die gebaseerd is op een nauwkeurige analyse van de situatie in de desbetreffende gebieden, en dus maatwerk, is in lijn met de vraag van de leden van de CDA-fractie, is naar het oordeel van de betrokken waterschappen een beter samenhangend geheel van bufferzones langs waterlopen ontstaan, dat al met al op meer draagvlak in het gebied kan rekenen.

Met betrekking tot de vraag of het instellen van de bemestingsvrije zones door ACTAL is getoetst, merk ik op dat er geen administratieve lasten uit de voorge-stelde correctie van bemestingsvrije zones voortvloeien. Dit is dan ook niet aan ACTAL voorgelegd. Voor wat betreft de vraag of de maatregelen ten behoeve van het inperken van milieurisico's opwegen tegen de lasten voor de overheids-controleurs is het van belang dat voorschriften helder en ondubbelzinnig zijn, zoals in het door de leden van de CDA-fractie gegeven voorbeeld.

Zoals ik in mijn brief van 5 december 2007 nog eens heb herhaald, is compensatie voor schade of inkomstenderving als gevolg de aanwijzing van bemestingsvrije zones zoals de leden van de CDA-fractie vragen, niet mogelijk wegens strijd met de regels voor staatssteun (Kamerstukken II 2007/08, 28 385, nr. 95).

Het staatssteunkader is sedertdien niet gewijzigd, zodat de in voornoemde brief genoemde argumenten nog steeds opgaan.

3. Teelt- en systeeminnovaties, precisielandbouw en toedienings-technieken

De leden van de CDA-fractie vragen of via pilots precisielandbouw en systeeminnovaties verder doorontwikkeld kunnen worden.

In mijn brief van 21 april jl. (Kamerstukken II 2008/09, 28 385, nr. 142) heb ik onder andere geschetst hoe ik de ontwikkeling van innovaties om tot meer milieuvriendelijke bedrijfsvoering in de landbouw te kunnen komen, wil stimuleren. Ik heb daarbij aangegeven dat ik ook onderzoek wil laten uitvoeren. Dat onderzoek kan vanzelfsprekend ook (praktijk)proeven en experimenten omvatten als dat nodig is om kennis verder te ontwikkelen en praktijkrijp te maken. Op het gebied van mestverwerking loopt al een aantal pilotprojecten met betrekking tot het vervaardigen van een kunstmestvervanger uit dierlijke mest (zie ook paragraaf 5 hierna). Ik bied dus ruimte voor proefprojecten en experimenten in het kader van onderzoek, als deze proeven en experimenten een onderzoeksdoel dienen en/of kennisverspreiding ten goede komen, binnen de kaders en doelen van het vastgestelde beleid.

De leden van de CDA-fractie vragen zich verder af hoe andere landen omgaan met het toedienen van mest, in relatie tot de Nitraatrichtlijn en ook de NEC-richtlijn.

De maatregelen van de lidstaten kunnen aanzienlijk verschillen, onder andere afhankelijk van de ernst van de problemen die er spelen. De aard van de problemen verschilt aanzienlijk in de verschillende lidstaten.

Zo kent Nederland een hoge veedichtheid en is tegelijkertijd een groot areaal aan natuur gevoelig voor bijvoorbeeld ammoniakdepositie. Ook de ligging in een delta maakt dat Nederland specifieke problemen kent en de daarbij passende oplossingen kiest.

De regio in Europa die in veel opzichten het meest op Nederland lijkt is Vlaanderen. Hoofregel in Vlaanderen is dat uitrijden van mest alleen is toegestaan van 16 februari tot en met 31 augustus. Op deze hoofdregel bestaan drie uitzonderingen waarvoor een langere uitrijperiode is toegestaan: stalmest (vaste mest) en champost; andere meststoffen met trage stikstofvrijstelling (N vrijstelling) of met lage stikstofinhoud en bewerkte dierlijke mest met trage N vrijstelling of met lage N-inhoud; en toepassing van dierlijke mest op zware kleigronden in de polders in het westen van Vlaanderen. Er gelden nog enkele andere beperkingen voor het uitrijden van mest, zoals een verbod om mest (behalve kunstmest) uit te rijden op zon- en feestdagen, en het verbod om mest te spreiden tot 5 meter landinwaarts vanaf de bovenste rand van een waterloop; deze afstand bedraagt 10 meter vanaf de bovenste rand van het talud van een waterloop die gelegen is in het Vlaams Ecologisch Netwerk, of indien de waterloop grenst aan een helling.

Wat betreft de wijze van aanwenden van mest kent ook Vlaanderen als hoofdregel dat bemesting op emissiearme wijze moet gebeuren. Hieronder wordt verstaan dat bij bemesting de toegediende meststoffen niet mogen afspoelen; «andere meststoffen», champost en stalmest arm aan ammoniakale stikstof, binnen 24 uur moeten worden ondergewerkt en dierlijke mest en alle «andere meststoffen» (rijk aan ammoniakale stikstof) emissiearm moeten worden toegediend. Onder emissiearm toedienen wordt dan verstaan: mestinjectie, zode-injectie, sleepslang-techniek en inwerken. Op de hoofdregel bestaan ook hier weer enkele uitzonderingen.

De leden van de CDA-fractie vragen of duidelijk is wat de gevolgen zijn van de kortere uitrijperiode in bepaalde gebieden, voor de veehouderij en de akkerbouw, maar ook voor de loonwerkers.

Bij toepassing van goede landbouwpraktijk zijn de gevolgen van de kortere uitrijperiode beperkt. Immers, bij toepassing van goede landbouwpraktijk wordt ook nu al alleen dan mest uitgereden als dat een functie heeft voor het gewas en niet een groot deel van de nutriënten verloren gaat. Desalniettemin kan een gevolg van de kortere uitrijperiode zijn dat loonwerkers te maken krijgen met iets grotere piekbelastingen, met name aan het begin en einde van het uitrijdseizoen. Voor de gevolgen voor de opslagcapaciteit verwijs ik naar § 1.

4. Gebruiksnormen

De leden van de CDA-fractie vragen welke mogelijkheden de minister in wet- en regelgeving gaat inbouwen om flexibele nitraatnormen te realiseren.

Zoals uiteengezet in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2008/09, 31 945, nr. 6) voorziet het wetsvoorstel er in om een wettelijke basis te bieden voor differentiatie naar gewasopbrengst, naast aspecten als gewas, toegepaste landbouwpraktijk, ecologische kenmerken van een waterlichaam, kenmerken van de bodem en de grondsoort waarop wordt geteeld. Dit is geheel in overeenstemming met de motie-Koopmans/Cramer (Kamerstukken II 2008/09, 28 385, nr. 124) die de regering verzoekt om «een systeem van flexibele gebruiksnormen voor stikstof – en dus niet fosfaat zoals de leden van de CDA-fractie abusievelijk aangeven – te bevorderen, waarmee kan worden voorzien in een optimale mineralenvoorziening voor plantaardige teelten op zand, klei en veen,

waarbij voor klei en veen de gebruiksnormen van 2009 als ondergrens gelden». De regering meent dat hiermee voorzien is in een afdoende wettelijke basis voor differentiatie van stikstofgebruiksnormen, die bovendien voldoende recht doet aan de landbouwpraktijk. De Nitraatrichtlijn biedt geen ruimte voor een nog verdergaande differentiatie op basis van criteria bovenop de genoemde criteria.

Het is namelijk niet zo dat de Nitraatrichtlijn voorschrijft dat gewassen bemest moeten worden met stikstof op basis van onder andere grondsoort, bodem-kenmerken, stikstofvoorraad, opbrengst en weersomstandigheden, zoals de leden van de CDA-fractie menen. Zoals ook is aangegeven in het arrest van het Europese Hof van Justitie d.d. 2 oktober 2003 in de inbreukprocedure van de Commissie tegen Nederland betreffende de uitvoering van de Nitraatrichtlijn (zaak C-322/00), bevat Bijlage III van de Nitraatrichtlijn een beschrijving van de maatregelen die in actieprogramma's opgenomen moeten worden.

Deze maatregelen moeten onder andere juist voorschriften behelzen betreffende «beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen overeenkomstig de goede landbouwpraktijken en rekening houdend met de kenmerken van de betrokken kwetsbare zone». Deze beperking dient voor wat betreft de hoeveelheid te gebruiken stikstof te zijn gebaseerd op een balans tussen de te verwachten stikstofbehoefte van de gewassen en de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting. De in de bijlage genoemde criteria waarnaar de leden van de CDA-fractie ook verwijzen, hebben evenwel betrekking op de beperkingen die aan de gebruiks-omstandigheden van meststoffen gesteld moeten worden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de ministers van LNV en VROM en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat kunnen toezeggen dat een werkelijk flexibel systeem per 1 januari 2014 kan ingaan. Zoals hiervoor al is aangegeven, bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid om te differentiëren naar gewasopbrengst, naast een aantal andere aspecten. In de aanloop naar het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn, zal er ervaring zijn opgedaan met de differentiatie naar gewas-opbrengst voor suikerbiet en fritesaardappelen. Op basis van die ervaringen zal het gesprek kunnen worden aangegaan met de Europese Commissie over een verdere differentiatie naar gewasopbrengst voor andere gewassen, zoals ook gevraagd wordt in de motie-Koopmans (Kamerstukken II 2008/09, 31 945, nr. 8). Uiteraard onder de voorwaarde dat de differentiatie voor suikerbiet en fritesaardappelen bevredigende resultaten heeft opgeleverd waar het gaat om de milieugevolgen en de administratieve- en uitvoeringslasten.

5. Mestbe- en verwerking

De leden van de CDA-fractie pleiten voor het gebruik van verwerkte dierlijke mestproducten zodat daardoor de milieudruk vanuit de landbouw verlaagd kan worden. De leden vragen om een evaluatiemoment nadat de resultaten van de pilots mineralenconcentraat bekend zijn, en om te bezien of wellicht het een en ander in een wetswijziging vervat kan worden.

Het pleidooi van de leden van de CDA-fractie voor het gebruik van verwerkte dierlijke mest ondersteun ik van harte. Daarom heb ik mij ook zo sterk gemaakt voor de pilots mestverwerking. Ik heb u over deze pilots in meerdere brieven (Kamerstukken II 2008/09, 28 385, nrs. 111 en 121) en overleggen geïnformeerd. In de brief van 17 november 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 28 385, nr. 121) heb ik aangegeven, dat ik nadat de pilots eind 2010 zijn afgelopen – afhankelijk van de resultaten ervan – met de Europese Commissie nader overleg zal plegen over het gebruik van het

concentraat in het kader van de Nitraatrichtlijn. Vanzelfsprekend zal ik de resultaten van de pilotprojecten ook aan de Tweede Kamer voorleggen, evenals de uitkomst van de gesprekken met de Europese Commissie daarover. Wat uiteindelijk in regelgeving zal worden vervat, is sterk afhankelijk van de opvatting van de Europese Commissie over de status van het mineralenconcentraat.

6. Stroomgebiedsplannen vervanging Nitraatrichtlijn

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer zij het onderzoeksvoorstel ter uitvoering van de motie-Snijder-Hazelhoff (Kamerstukken II 2008/09, 28 385, nr. 123) kunnen verwachten en of ik bereid ben de resultaten van dit onderzoek over te brengen naar andere lidstaten.

Ik ben voornemens om dit onderzoek nog voor het einde van het jaar te starten. Ik zal u het onderzoeksvoorstel zoals ik dat zal laten uitvoeren, dan ook dit jaar nog ter informatie doen toekomen. Ik zal op basis van de resultaten van het onderzoek bezien of het delen van de resultaten met andere lidstaten zinvol is, waarbij het natuurlijk wel zo is dat – als de conclusies van het onderzoek gevolgen hebben voor het actieprogramma (cq. de actieprogramma's) voor na 2013 – dit vanzelf tot uitdrukking komt in dat actieprogramma (cq. die actieprogramma's). Indien Nederland dan opnieuw een derogatie wil, zal Nederland in de onderbouwing van die derogatie ook moeten aangeven waar welk beleid van toepassing is. Daarmee worden de resultaten van het onderzoek vanzelf gedeeld met de Europese Commissie en andere lidstaten.

De leden van de CDA-fractie willen weten of er bovenop de bestaande Kaderrichtlijn Water en de OSPAR-conventie nu een derde «afspraak» komt, te weten de Kaderrichtlijn Mariene Strategie. Zij vragen of hier sprake is van een ongewenste opeenstapeling van wetgeving. Zoals ik in het plenaire debat over het wetsvoorstel tot wijziging van de Meststoffenwet van 1 juli jl. al heb aangegeven, is de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM, 2008/56/EG) al door de Europese Unie aangenomen en op 15 juli 2008 in werking getreden. Deze richtlijn beoogt het duurzaam gebruik van de Europese mariene wateren te garanderen op basis van een Goede Milieutoestand welke in 2012 in een mariene regio moet worden vastgesteld. Zoals ik in het debat van 1 juli ook al heb aangegeven, is hier geen sprake van stapeling.

De KRM beveelt aan om voor de uitvoering van deze richtlijn zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande regionale zeeconventies. In het geval van Nederland dus de bestaande OSPAR-conventie.