

Vergaderjaar 2008–2009

31 945

Wijziging van de Meststoffenwet (differentiatie fosfaatgebruiksnorm)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 juni 2009

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van een aantal fracties op het voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet (differentiatie fosfaatgebruiksnorm). De reactie daarop in deze nota geef ik mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Ik hanteer daarbij de nummering die bij de desbetreffende vragen is vermeld. Ten behoeve van de inzichtelijkheid en om verwijzingen te voorkomen heb ik in mijn reactie vragen die hetzelfde onderwerp betreffen zoveel mogelijk gegroepeerd en in samenhang met aanverwante onderwerpen behandeld. Daarbij houd ik de volgorde van de memorie van toelichting aan.

Om te beginnen wil ik benadrukken dat ik verheugd ben over de voortvarendheid waarmee de Tweede Kamer de behandeling van het wetsvoorstel ter hand heeft genomen. De regering hecht er zeer aan om nog vóór het zomerreces de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer der Staten-Generaal te hebben afgerond, zodat de Europese Commissie de door Nederland gevraagde derogatie van de gebruiksnorm voor dierlijke mest, bedoeld in bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn¹ in behandeling kan nemen.

Zoals in het navolgende antwoord op de vragen die in de aanloop naar vraag 29 zijn gesteld is weergegeven, is het voor de besluitvorming van de Commissie van belang dat de benodigde wetgeving en uitvoeringsregelgeving, waarvoor het wetsvoorstel beoogt de rechtsbasis te verschaffen, ter implementatie van het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn is vastgesteld. Ook voor de agrarische sector en de uitvoeringsorganisaties is uiteraard tijdige duidelijkheid over het wettelijke kader belangrijk. Het geschetste tijdpad betekent dat direct na het zomerreces de behandeling in de Eerste Kamer kan aanvangen.

¹ 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).

Aanloop naar vraag 29

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de Europese Commissie al een reactie heeft gegeven op het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn dat op 26 maart 2009 door de regering is opgestuurd.

Het belangrijkste doel van het vierde Actieprogramma is om toestemming van de Europese Commissie te krijgen om ook in de komende jaren in Nederland derogatie toe te kunnen passen. De leden van de VVD-fractie zijn dan ook van mening dat er eerst groen licht van de Europese Commissie ten behoeve van de goedkeuring van derogatie moet zijn, alvorens er een wijziging van de meststoffenwet plaats zal vinden.

De Europese Commissie heeft nog niet formeel gereageerd op het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn. De gesprekken met de Europese Commissie over de door Nederland voorgestelde wijzigingen naar aanleiding van de toezegging van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit tijdens het Algemeen Overleg van 16 en 22 april jl. om het verbod op het gebruik van de sleepvoet op zandgrond twee jaar later te laten ingaan (Kamerstukken II 2008/09, 28 385, nr. 144) en ter uitvoering van de motie Waalkens (Kamerstukken II 2008/09, 28 385, nr. 139), zijn nog gaande.

Bijlage III van de Nitraatrichtlijn biedt lidstaten, onder voorwaarden, de mogelijkheid om af te wijken van de norm van maximaal 170 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare. Indien een lidstaat van deze mogelijkheid gebruik wil maken dan moet de lidstaat daarvan melding doen aan de Europese Commissie, die de motivering volgens de procedure van artikel 9, tweede lid van de richtlijn – de procedure van advisering door het Nitraatcomité – bestudeert. De Commissie kan het derogatieverzoek – eventueel onder bepaalde voorwaarden – toewijzen dan wel afwijzen. De Europese Commissie initieert deze procedure alleen als vaststaat dat de lidstaat de maatregelen uit het actieprogramma voor de periode waarop de derogatie-aanvraag betrekking heeft, ongewijzigd in wet – en regelgeving implementeert. Dit betekent dat de Europese Commissie pas bereid is een conceptbeschikking voor de Nederlandse derogatie in het Nitraatcomité te agenderen, nadat in ieder geval de behandeling van het wetsvoorstel ter uitvoering van het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn in uw Kamer is afgerond. Afhankelijk van de uitslag van de stemming in het Nitraatcomité geeft de Europese Commissie vervolgens de definitieve beschikking af. Zij zal hiertoe echter pas overgaan, nadat Nederland de Meststoffenwet en al de benodigde uitvoeringsregelgeving heeft aangepast en aan de Commissie heeft overgelegd. Niet-wijzigen van de Meststoffenwet in lijn met de inhoud van het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn kan dus een argument voor de Europese Commissie zijn om een derogatieverzoek niet in behandeling te nemen.

2. Achtergrond en algemene beleidsthema's

2.1 Visie regering

23

Kan de regering meer eigen visie tonen waar het gaat om de wenselijkheid c.q. noodzakelijkheid van de te nemen maatregelen, of is het zo dat, als er geen Europese richtlijn was, de Nederlandse regering geen noodzaak zag deze voorstellen tot nadere normering van het gebruik van fosfaathoudende meststoffen te doen?

Zowel in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel als in het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn geeft de regering blijk van de noodzaak om milieuproblemen met betrekking tot fosfaat uit de landbouw op te lossen om zo een betere milieutoestand in Nederland te bereiken. Vanzelfsprekend sluit de regering bij de aanpak van die problemen zo goed mogelijk aan bij de doelen en instrumenten van Europese regelgeving, ook om zo te voldoen aan de verplichtingen voor de lidstaten die uit EU-regelgeving (overigens met instemming van Nederland tot stand gekomen) voortvloeien.

27, 28 en 57

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat het beleid aangaande het verstandig gebruik van meststoffen niet gevoerd kan worden zonder daarbij te betrekken de omvang van de Nederlandse veestapel. Waarom laat de regering deze optie zo nadrukkelijk buiten beschouwing?

In plaats van de logische optie «inkrimping van de veestapel», koerst de regering juist op uitbreiding o.a. door het loslaten van de melkquotering. De plaatsingsruimte neemt af en daarmee nemen de kosten en de problemen van de sector toe, maar de regering geeft niet aan wat de oplossing hiervan zou kunnen zijn. De regering laat daarmee deze sector voor de keuze: Of verder gaan op de weg van schaalvergroting met toename van het mestoverschot en alle milieuproblemen van dien, óf het perspectief van een koude sanering. Is dat echt de bedoeling van de regering?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het daarom niet is gewenst vooruit te kijken en alvast na te gaan in hoeverre ook in de toekomst problemen voorkomen kunnen worden, gelet op de voorziene afschaffing van het melkquotum en het dierrechtensysteem?

Het buitensporig gebruik van meststoffen zorgt voor verhoogde concentraties aan nitraat in het grondwater en voor eutrofiëring van het oppervlaktewater. De maatregelen die de regering met onderhavig wetsvoorstel en met het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn voorstaat, richten zich dan ook op het optimaliseren van het gebruik van de in de dierlijke meststoffen aanwezige nutriënten en het, mede daarmee samenhangend, terugdringen van het gebruik van kunstmeststoffen. Zoals in paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting is aangegeven, sorteert het stelsel van gebruiksnormen op dit vlak reeds succes. Het gemiddelde gebruik van fosfaatkunstmest is op bouwland gedaald van 35 kilogram fosfaat per hectare in 2004 naar 24 kilogram in 2007. In dezelfde periode is het gemiddeld gebruik van fosfaatkunstmest op grasland gedaald van 20 kilogram naar 8 kilogram.

De mogelijkheden voor een efficiënter gebruik van nutriënten uit dierlijke mest zijn nog onvoldoende tot wasdom gekomen. Innovaties op het gebied van mestbe- en -verwerking zijn nog volop mogelijk. De ingezette pilots voor de productie van mineralenconcentraten uit dierlijke mest zijn daarvan slechts één, aansprekend, voorbeeld. Daarnaast is er volop winst te behalen met het terugdringen van de excretie van nutriënten door aanpassingen in de voersamenstelling.

Deze regering kiest niet voor schaalvergroting of voor een koude sanering. Deze regering zet met het onderhavige wetsvoorstel en het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn het kader neer waarbinnen de landbouwsector kan opereren. Het is aan individuele ondernemers om te kiezen welke weg zij wensen te bewandelen. Realisatie van milieudoelen en een duurzame productie binnen de geldende milieugebruiksruimte is daarbij een voorwaarde.

In het rapport Afschaffing zuivelquotering; Analyse van milieueffecten, zoals dit per brief van 17 november 2008 aan uw Kamer is aangeboden (Kamerstukken II vergaderjaar 2008–2009, 31 209, nr. 60), voorspelt het CLM dat er geen acute milieuproblemen ontstaan voor 2015 die het gevolg zijn van de door de Landbouw- en Visserijraad besloten uitbreiding van het melkquotum tot 2015. De verwachting is dat met het loslaten van het Europese stelsel van melkquota per 2015 de productie van melk in Nederland zal groeien en dat daarmee de druk op het milieu zal toenemen. De regering heeft bij meerdere gelegenheden laten weten dat uitbreiding van de productie van melk in Nederland uitsluitend kan plaatsvinden binnen de dan geldende milieurandvoorwaarden.

Voor het stelsel van dierrechten is in de Meststoffenwet (artikel 77) een expiratedatum opgenomen, te weten 1 januari 2015. Bij ongewijzigd beleid zal het stelsel van dierrechten daarmee gelijktijdig met het stelsel van melkquota haar sturende werking verliezen. Gezien het vanuit historisch perspectief immer aanwezige groeipotentieel van de intensieve veehouderij betekent dit een extra druk op schaarse milieugebruiksruimte.

Tegen die achtergrond heeft de regering besloten een onderzoek te laten uitvoeren naar mogelijke manieren om de Nederlandse veehouderij duurzaam te laten produceren binnen de dan geldende milieugebruiksruimte, waarbij expliciet de mogelijkheid van volumemaatregelen in de opdrachtformulering is meegenomen. De opdracht voor dit onderzoek is recent via een Europese aanbesteding gegund aan een consortium bestaande uit CapGemini consulting, Wageningen UR Alterra en GIBO-groep. De resultaten van het onderzoek verwacht ik in het voorjaar van 2010. Ik zal uw Kamer over deze resultaten zo spoedig mogelijk informeren, zodat tijdig een debat kan worden gevoerd over de wijze waarop na 2015 sturing kan worden gegeven aan de dierlijke productie binnen de nationale milieugebruiksruimte.

2.2 Nitraatrichtlijn

Aanwijzing Nederland als één kwetsbare zone

20 en 41

Klopt het dat de reden van Nederland in het geheel als kwetsbare zone aan te wijzen met name in de eutrofiering van de zoet en zout oppervlakte water ligt?

Welke acties gaat de minister ondernemen om voor de periode 2014–2017 (vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn) meerdere actieprogramma's mogelijk te maken en niet meer heel Nederland als kwetsbaar gebied aan te merken?

De Nitraatrichtlijn noemt in artikel 3, in samenhang met bijlage I, drie criteria op basis waarvan lidstaten dienen te bepalen welke delen van het territorium als kwetsbare zone moeten worden aangewezen. Het eerste criterium houdt in dat de nitraatconcentratie van het grondwater in het desbetreffende gebied is gelegen boven, of dreigt te stijgen boven 50 mg nitraat per liter. Het tweede criterium houdt in dat in het zoete oppervlaktewater, waarop het gebied afwatert, sprake is van eutrofiëring, of eutrofiëring dreigt (mede) als gevolg van de belasting met stikstof vanuit de landbouw. De richtlijn bevat geen expliciete grenswaarde waarboven sprake is van eutrofiëring. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de afzonderlijke lidstaten. Het derde criterium houdt in dat in het zoute oppervlaktewater, waarop het gebied afwatert, sprake is van eutrofiëring, of eutrofiëring dreigt (mede) als gevolg van stikstof uit de landbouw. Bij de beslissing in 1994 om het eerste Nitraatactieprogramma op heel Nederland van toepassing te verklaren, is getoetst aan deze criteria. Destijds was de conclusie dat het overgrote deel van Nederland op grond van de criteria als kwetsbare zone moest worden aangewezen. Daarbij gold dat de hele kustzone als eutrofiëringgevoelig werd bestempeld, waardoor het gebied dat op de kustzone afwatert als kwetsbare zone moest worden aangewezen. Dit afwaterend gebied behelst heel Nederland. De ecologische toestand van de Nederlandse kustzone is nog steeds matig tot slecht en daarmee in zijn geheel eutrofiëringgevoelig. Op grond hiervan is er geen aanleiding om de aanwijzing van heel Nederland als kwetsbare zone te herzien.

motie Snijder-Hazelhoff

21, 40, 58 en 59

In de motie Snijder-Hazelhoff (Kamerstukken II 2008/09 28 385, nr. 123) wordt de regering verzocht onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden van een mestbeleid dat meer onderscheidend is en daarmee maatwerk levert voor de verschillen in agrarische activiteiten en milieusituaties in verschillende gebieden en regio's. Tevens verzoekt de motie om binnen dit onderzoek in ieder geval de mogelijkheden te onderzoeken van een mestbeleid gebaseerd op meerdere nitraatactieplannen en/of de benoeming van verschillende kwetsbare zones. De leden van de CDA-fractie vragen zich af wat de stand van zaken is van het genoemde onderzoek? Welke partijen zijn, en op welke wijze worden zij, bij het onderzoek betrokken?

De leden van de VVD-fractie willen graag weten of het onderzoek naar gebiedsgericht beleid ter uitvoering van de motie van het lid Snijder-Hazelhoff (Kamerstukken II 2008/09 28 385, nr. 123) al opgestart is? Zo ja, dan willen de leden weten welke partijen hierbij worden betrokken? In welke fase zit het in motie (28 386 nr. 123) genoemde onderzoek? Wanneer kan het genoemde onderzoek worden afgerond, en welke partijen zijn of worden bij het genoemde onderzoek betrokken?

In lijn met wat ik in mijn eerder aangehaalde brief van 24 maart 2009 aan de Tweede Kamer heb meegedeeld, zal de opdracht voor het in de motie Snijder-Hazelhoff gevraagde onderzoek dit jaar nog worden gegeven. De onderzoeksopdracht zal worden verleend onder de voorwaarde dat het onderzoek ruim op tijd wordt afgerond om de resultaten te kunnen betrekken in de voorbereiding van het actieprogramma (eventueel, afhankelijk van de uitkomst van het onderzoek, de actieprogramma's) voor de periode vanaf 2014.

Mede op basis van de resultaten van dit onderzoek en de resultaten van monitoring van en onderzoek naar de (ontwikkeling van de) milieutoestand zal te zijner tijd worden bezien welke acties mogelijk en nodig zijn met betrekking tot de aanwijzing van Nederland als kwetsbaar gebied en de mogelijkheid om meerdere actieprogramma's vast te stellen. Zoals in bovengenoemde kamerbrief staat, is daarbij het uitgangspunt dat de gezamenlijke actieprogramma's het hele grondgebied van Nederland dekken.

Vertegenwoordigers uit de landbouw, de milieubeweging en de waterorganisaties zullen worden gevraagd voor de begeleidingscommissie van het in de motie Snijder-Hazelhoff gevraagde onderzoek.

Afschaffen Nitraatrichtlijn

22, 43, 60, 61, 62 en 63

Zou differentiatie kunnen aan de hand van stroomgebiedsplannen zoals deze volgen uit de Kaderrichtlijn Water, en zo ja, waarom wordt de Nitraatrichtlijn dan niet afgeschaft?

De leden van de VVD-fractie wensen aan te geven recentelijk te hebben gepleit voor een «vermindering van de Europese regeldruk». Een eerste stap in die richting zou kunnen zijn het afschaffen van de Nitraatrichtlijn (er is immers ook al een Kaderrichtlijn Water). Welke concrete stappen ondernemen de ministeries om de Nitraatrichtlijn af te schaffen? De leden van de SGP-fractie vragen zich af wat de meerwaarde is van de Nitraatrichtlijn boven de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn. Zijn de laatste twee niet voldoende om ervoor te zorgen dat de normen voor de waterkwaliteit gehaald worden?

Laat de Nitraatrichtlijn niet te weinig ruimte voor flexibiliteit, bijvoorbeeld ten aanzien van gebiedsgericht beleid en bevoordeling van bewerkte dierlijke mestproducten?

Zijn de ministers bereid na te denken over het afschaffen van de Nitraatrichtlijn? Zo ja, welke stappen zullen hiervoor gezet worden?

Is de minister bereid dit onder de aandacht van de Europese Commissie en andere lidstaten te brengen?

Op dit moment meent de regering dat een uitdrukkelijk Nederlands pleidooi voor intrekken van de Nitraatrichtlijn opportuun noch wenselijk is.

De Nitraatrichtlijn richt zich op het verminderen en voorkomen van waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen. Deze richtlijn is daarmee specifiek op de agrarische sector gericht. Dit is niet het geval bij de Kaderrichtlijn water¹ die zich ten algemene richt op de ecologische en chemische waterkwaliteit, en de Grondwaterrichtlijn² die betrekking heeft op directe en indirecte lozingen van gevaarlijke stoffen in het grondwater. De Nitraatrichtlijn biedt hiermee een algemeen kader aan de EU-lidstaten voor de aanpak van verontreiniging van water door nutriënten afkomstig uit de landbouw. Daarmee creëert deze richtlijn op dit terrein een «level playing field» voor de landbouw.

Het bereiken van de waterkwaliteitsdoelen via de stroomgebiedsbeheersplannen, zoals voorgeschreven in de Kaderrichtlijn water, en daarbij rekening houdend met de verschillen in gebieden, zoals de leden van de CDA-fractie vragen, zou in principe mogelijk zijn. De normen ten aanzien van het gebruik van meststoffen die thans op grond van de Meststoffenwet zijn voorgeschreven alsmede de uitrijdvoorschriften, die thans op grond van de Wet bodembescherming zijn voorgeschreven zouden dan bindend moeten worden vastgelegd in de stroomgebiedsbeheersplannen. Het is naar de mening van de regering echter nog maar de vraag of dat leidt tot minder verplichtingen en daarmee tot minder lastendruk voor landbouwers, ook als er geen Nitraatrichtlijn zou zijn. Om de doelen van de Kaderrichtlijn water te bereiken is het immers nodig de bemestingspraktijken van landbouwers in overeenstemming te brengen met de Goede Landbouwpraktijk. In een aantal gebieden zou het zelfs zo kunnen zijn dat de milieukwaliteit vraagt om aanvullende maatregelen bovenop de Goede Landbouwpraktijk. Het vaststellen van de normen en voorschriften in de stroomgebiedsbeheersplannen brengt daarin geen verandering.

Gegeven het bestaan van de Nitraatrichtlijn, en bovenal om te voorkomen dat deze normen door alle afzonderlijke stroomgebiedsautoriteiten bepaald en vastgesteld zouden moeten worden, heeft de regering ervoor gekozen, zoals is uiteengezet in paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, om de Nitraatrichtlijn primair bepalend te laten zijn voor de taakstelling voor de landbouwsectoren, en de daaruit voortvloeiende normen en verplichtingen via generieke regelgeving vast te leggen. Ook in de generieke regelgeving wordt daarbij overigens al rekening gehouden met de verschillen tussen gebieden voor zover deze terug te voeren zijn op de grondsoort. De stroomgebiedsbeheersplannen bieden voor specifieke problemen in specifieke gebieden echter de mogelijkheid om aanvullende maatregelen te nemen, bovenop de generieke maatregelen.

Het afschaffen van de Nitraatrichtlijn, zoals de leden van verschillende fracties vragen, is alleen mogelijk indien de Europese lidstaten en instellingen daartoe volgens de daarvoor geldende procedure besluiten. Vooralsnog lijken noch de meeste lidstaten noch de Europese Commissie, genegen om de Nitraatrichtlijn in te trekken. De inschatting van de rege-

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. 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PbEG L 372).

ring is dan ook dat een lobby met dit doel en op dit moment weinig kans van slagen heeft. De Nitraatrichtlijn biedt, zoals in het vorenstaande is aangegeven, een gemeenschappelijk kader voor de aanpak van de waterverontreiniging door de landbouw en creëert daarmee een Europees «level playing field». Zowel de Europese Commissie als het overgrote deel van de lidstaten is hier voorstander van. De regering wijst er verder op dat om de Nederlandse doelen in het kader van de Kaderrichtlijn water te halen, er juist ook in de Nederlandse situatie – met op veel plekken een mindere waterkwaliteit – forse maatregelen moeten worden genomen. Een pleidooi door Nederland om de Nitraatrichtlijn af te schaffen zou door de Europese Commissie en andere lidstaten opgevat kunnen worden als een poging van Nederland om onder Europese doelen en verplichtingen op het gebied van waterkwaliteit uit te komen. Indien een dergelijk beeld zou postvatten, dan zou dat naar het oordeel van de regering nadelig kunnen uitpakken voor het Nederlandse derogatieverzoek in het kader van de Nitraatrichtlijn en de bereidheid van andere lidstaten om dit verzoek toe te wijzen. De regering is het overigens met de leden van de VVD-fractie eens dat gestreefd moet worden naar vermindering van de Europese regeldruk. Om die reden heeft de regering op 8 april 2009 de Europese Commissie 62 voorstellen gedaan voor vermindering van de administratieve lastendruk. Afschaffen van de Nitraatrichtlijn hoorde overigens niet tot die 62 voorstellen.

De regering meent dat, hoewel de verplichtingen die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn knellend kunnen zijn, de richtlijn tegelijkertijd ook ruimte biedt om een werkbare set van normen en voorschriften te hanteren om de gestelde doelen te bereiken. De Nitraatrichtlijn laat het aan de lidstaten om op basis van in de richtlijn beschreven criteria te bepalen welke gebieden dienen te worden aangewezen als kwetsbare zone en hoe de voor die kwetsbare zones op te stellen actieprogramma's worden ingevuld. Zo maakt Nederland in het derde en vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn onderscheid tussen gebieden op basis van grondsoort (veen, klei, zand en loss). Voor die verschillende grondsoorten gelden deels andere gebruiksnormen en voorschriften, afgestemd op de problematiek in die gebieden en de eigenschappen van de desbetreffende grondsoorten. De Nitraatrichtlijn maakt het verder nodig om grenzen te stellen aan het gebruik van stikstof uit dierlijke mest (waarbij in bijlage III bij de Nitraatrichtlijn een grens van maximaal 170 kg stikstof per hectare per jaar wordt gesteld) en aan de totale hoeveelheid stikstof die gebruikt mag worden. Overweging hiervoor is dat het gebruik van stikstof bevattende meststoffen en dierlijke mest weliswaar noodzakelijk is voor de landbouw in de EU, doch het buitensporige gebruik van meststoffen een milieurisico vormt. De Nitraatrichtlijn beperkt het gebruik van dierlijke mest om deze milieurisico's te beperken. De richtlijn biedt echter de mogelijkheid om af te wijken van de norm van 170 kg stikstof per hectare uit dierlijke mest, mits dit voldoende kan worden onderbouwd (derogatie). De Nitraatrichtlijn verzet zich er daarbij niet tegen dat verschillende soorten dierlijke mest verschillend worden behandeld. Nederland heeft hieraan invulling gegeven door aan verschillende soorten dierlijke mest (waaronder producten uit dierlijke mest) een verschillende werkingscoëfficiënt voor de in die mest aanwezige stikstof toe te kennen. In die lijn past ook de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid (Artikel I, onderdeel B) om het gebruik van onbewerkte dierlijke meststoffen te beperken (verwezen zij ook naar hetgeen daarover is weergegeven in paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting). Voorts memoreert de regering in dit verband dat de Europese Commissie ermee heeft ingestemd dat Nederland pilotprojecten uitvoert om te bezien of het mogelijk en verantwoord is dierlijke mest zodanig te bewerken dat het eindproduct beschouwd kan worden als een kunstmest en derhalve niet langer als dierlijke mest (verwezen wordt naar de brief van de minister van Landbouw, Natuur en

Voedselkwaliteit over dit onderwerp van 17 november 2008; kamerstukken II 2008/09, 28 385, nr. 121).

2.3 Fosfaatsturing

1

In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat de huidige generieke fosfaatgebruiksnormen in verhouding tot de gewasonttrekking nog steeds te hoog zijn waardoor fosfaatophoping nog steeds een feit is. Kan deze stelling worden onderbouwd, en welk deel van de opgehoopte fosfaat is daadwerkelijk beschikbaar voor het gewas?

Uit de studies van Van Dijk et al (2007)¹ en Aarts et al (2007)², onderdeel uitmakend van het in paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting aangehaalde advies van de CDM, blijkt dat de met het derde actieprogramma Nitraatrichtlijn voorgenomen generieke fosfaatgebruiksnormen voor 2015 voor grasland en bouwland van 90 respectievelijk 60 kilogram fosfaat per hectare, hoger zijn dan de gemiddelde gewasonttrekking. Deze conclusies zijn voor bouwland gebaseerd op gegevens van veldproeven en voor grasland op gegevens van het project Koeien en Kansen en het Bedrijven Informatie Net (BIN) van het Landbouw Economisch Instituut.

Fosfaat (P2O5) wordt sterk gebonden in de bodem, waardoor de hoeveelheid fosfaat in de bodemoplossing relatief gering is. In de vaste fase kan onderscheid worden gemaakt in een fractie makkelijk uitwisselbaar fosfaat (reversibel gebonden fosfaat) en een fractie moeilijk uitwisselbaar fosfaat (irreversibel gebonden fosfaat). De verdeling over het bodemvocht en de beide vaste fasen is afhankelijk van de milieucondities (met name de zuurgraad), de samenstelling van de bodem (met name aluminium- en ijzerverbindingen en het organisch stofgehalte) en de totale fosfaatconcentratie in de bodem.

Plantenwortels nemen fosfaat op uit de bodemoplossing, waardoor de concentratie in de bodemoplossing daalt. Bij bemesting met fosfaat wordt niet meer dan 10 tot 20 procent van de toegediende fosfaatmeststof benut voor opname in het gewas; de overige 80 tot 90 procent blijft achter in de bodem en dient om de fosfaattoestand van de bodem in stand te houden en te verhogen. De hoeveelheid fosfaat in bodemoplossing wordt bij onttrekking weer aangevuld vanuit de uitwisselbare fractie in de bodem, met andere woorden: er is sprake van een bufferende werking van de bodem. De hoeveelheid fosfaat geadsorbeerd in de vaste fase van de bodem neemt dan iets af. Als de fosfaatsorptiecapaciteit voor een groot deel is gebruikt, neemt de fosfaatconcentratie in de bodemoplossing meer dan evenredig toe, en daarmee ook het risico op uitspoeling van fosfaat naar de ondergrond en het grond- en oppervlaktewater. De relatie is afhankelijk van de bodemsamenstelling en de milieucondities.

De totale hoeveelheid fosfaat die aan de bodem kan worden gebonden is het fosfaatbindend vermogen, dat per bodemtype verschilt. Het fosfaatbindend vermogen hangt ook af van de concentratie in het bodemvocht. Bij landbouwgronden die als fosfaatverzadigd zijn aangemerkt is het fosfaatbindend vermogen voor een dusdanig percentage gebruikt, dat de fosfaatconcentratie in de bodemoplossing is toegenomen tot een niveau waarbij een verhoogde fosfaatbelasting van het bovenste grondwater kan ontstaan.

Het fosfaat dat in landbouwgronden accumuleert, hoopt zich voornamelijk op in minerale vorm (anorganisch fosfaat). Naarmate de fosfaatophoping toeneemt, neemt de snelheid waarmee fosfaat kan worden gebonden af, waardoor de fosfaatconcentratie in de bodemoplossing stijgt en de kans

¹ Van Dijk et al (2008), *Aanscherping van fosfaatgebruiksnormen op bouwland bij akker- en tuinbouwgewassen*, PPO, december 2007, rapport 367.

² Aarts et al (2008), *Landbouwkundige gevolgen van het aanscherpen en differentiëren van fosfaatgebruiksnormen voor de melkveehouderij*, rapport 166, PRI, februari 2008.

op uitspoeling toeneemt. Ondanks dat het minerale fosfaat goed in de bodem wordt vastgelegd, is een deel makkelijk beschikbaar om in oplossing te gaan. Dit makkelijk beschikbare fosfaat is bodemchemisch gezien vrijelijk beschikbaar en is samen met de fosfaatbindingscapaciteit van de bodem sterk bepalend voor de fosfaatconcentraties die in de bodemoplossing ontstaan. Fosfaat dat eenmaal in de bodemoplossing zit kan door het gewas worden opgenomen maar ook uitspoelen (naar diepere lagen of naar het oppervlaktewater).

De gangbare landbouwkundige term om de voor het gewas beschikbare hoeveelheid fosfaat in de bodem aan te geven is de fosfaattoestand. In de huidige bemestingsadviezen wordt de fosfaattoestand aangeduid met het Pw-getal (uitgedrukt in mg fosfaat per liter grond) of het PAL-getal (uitgedrukt in mg fosfaat per 100 gram grond). Het Pw-getal is een maat voor de direct beschikbare hoeveelheid fosfaat voor het gewas gedurende het seizoen (fosfaatintensiteit) en wordt uitgedrukt in milligrammen P₂O₅ per liter grond. Het PAL-getal is een maat voor de capaciteit van de bodem om fosfaat na te leveren (fosfaatcapaciteit) en wordt uitgedrukt in milligrammen P₂O₅ per 100 gram grond. Indien in de bodem fosfaat ophoopt nemen zowel het Pw- als het PAL-getal toe, doordat zowel de hoeveelheid gebonden fosfaat als de hoeveelheid fosfaat in oplossing stijgt. Bij een hoog Pw-getal of PAL-getal is er zowel een grote voorraad aan gebonden fosfaat als een grote hoeveelheid fosfaat direct beschikbaar voor opname door het gewas. Bij een laag Pw-getal of PAL-getal is er een beperkte hoeveelheid fosfaat gebonden en daarmee ook een beperkte hoeveelheid fosfaat in oplossing. Verwezen wordt naar de tabellen 1 en 2 in paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting waarin voor grasland respectievelijk voor bouwland de onderscheiden klassen van de fosfaattoestand zijn opgenomen.

2

In hoeverre is de onomkeerbare fosfaatvastlegging meegenomen bij de klassenindeling?

Zoals in het antwoord op vraag 1 is aangegeven zien het Pw-getal en het PAL-getal op de beschikbare hoeveelheid fosfaat voor opname door het gewas. Dit betekent dat onomkeerbaar vastgelegd fosfaat noch bij de vaststelling van het Pw- of PAL-getal noch bij de van die getallen afgeleide klassenindeling een rol speelt.

8, 9 en 10

In welke mate heeft fosfaat, afkomstig uit landbouwkundige handelen, impact op de wateren zoals genoemd in de Nitraatrichtlijn, te weten zout oppervlaktewater dat eutroof is of zou kunnen worden indien de maatregelen uit de richtlijn achterwege blijven, immers werpen de eerder genomen maatregelen inzake fosfaat/stikstof nu al resultaten af? Welk fosfaatgehalte is bepalend voor de optimale ecologische kwaliteit en/of eutrofiëring?

Zijn andere fosfaatbronnen in beeld (o.a. kwel, bodem, industrie, buitenland), naast fosfaat afkomstig uit landbouwkundig handelen, die het zout oppervlakte water in meer of mindere mate kunnen beïnvloeden, en welke nationale en/of internationale maatregelen worden op dat vlak ondernomen en met welk effect tot nu toe?

De ecologische toestand van de Nederlandse zoute wateren en het Nederlandse deel van de Noordzee worden beoordeeld in het kader van de Kaderrichtlijn water en van de OSPAR-conventie¹ inzake de bescherming van de Noordoost Atlantische Oceaan tegen verontreiniging. Eutrofiëring van het zoute oppervlaktewater wordt met name veroorzaakt door de overmaat aan stikstof. In het zoete oppervlaktewater is fosfaat bepalend.

¹ Oslo Paris Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic.

Voor zowel stikstof als fosfaat heeft de OSPAR-conventie en de Noordzee ministersconventie in 1995 een gewenste emissiereductie van 50 procent ten opzichte van 1985 afgesproken. Hiermee wordt een stap gezet om een goede ecologische toestand te bereiken in de Zeeuwse kust, Noordelijk Deltakust, Hollandse kust en Waddenzee. Deze toestand, die wordt nagestreefd in het kader van zowel de OSPAR-conventie, de Kaderrichtlijn water als de Kaderrichtlijn mariene strategie¹, wordt op basis van meetgegevens over de periode 2001 tot en met 2007 als matig tot slecht beoordeeld.

Ten aanzien van de 50 procent reductiedoelstelling voor de input van stikstof in de Noordzee is er voortgang geboekt. Momenteel is circa 45 procent emissiereductie gerealiseerd. Op basis van indicatieve normen en volgens de huidige inschattingen is voor het bereiken van een goede ecologische toestand in de Noordzee en Waddenzee voor stikstof nog een aanvullende emissiereductie stroomgebiedbreed (Nederland, inclusief bovenstrooms buitenland) nodig van circa 20 tot 40 procent. De uiteindelijke normen voor stikstof behorend bij de goede ecologische toestand voor de Noordzee worden de komende jaren ten behoeve van de Kaderrichtlijn mariene strategie nader uitgewerkt en vastgesteld. In Nederland en bovenstroomse gebieden in het buitenland is landbouw de grootste bron (OSPAR Quality Status Report, in voorbereiding, 2010).

Belangrijke instrumenten om verontreiniging van water door nutriënten verder te verminderen en te voorkomen zijn internationale programma's zoals het Rijnactieprogramma en de OSPAR-aanbevelingen en de EG-richtlijnen Nitraatrichtlijn, Richtlijn Stedelijk Afvalwater², de IPPC-richtlijn³ en de Kaderrichtlijn water. Daarnaast speelt de herziening van het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en het opstellen van de Plattelandsontwikkelingsprogramma's een steeds belangrijker rol.

Met betrekking tot de emissies vanuit rioolwaterzuiveringsinstallaties blijkt dat sinds 2000 het zuiveringspercentage voor de verwijdering van nutriënten verder is verbeterd. Sinds 2006 voldoet Nederland geheel aan de Richtlijn Stedelijk Afvalwater. De verwachting is dat als gevolg van optimalisaties en aanvullende maatregelen de zuiveringsrendementen in de nabije toekomst nog verder zullen toenemen.

Als gevolg van de inwerkingtreding van de IPPC-richtlijn in 1999 zijn industriële installaties inmiddels grotendeels aangepast aan de voorschriften voor de reductie van verontreiniging door toepassing van de stand der techniek. Mede hierdoor levert de industrie nog slechts een klein aandeel aan de huidige emissies. Verdere reductie van de directe lozingen vanuit de industrie zal geen significante daling van emissies naar en kwaliteitsverbetering van het mariene milieu te zien geven.

De emissiereductiedoelstelling van 50 procent vermindering input in de Noordzee voor fosfaat is begin deze eeuw bereikt. Dit is met name het gevolg van reducties in de industrie (fosfaatvrije wasmiddelen) en rioolwaterzuiveringsinstallaties. Er is echter nog steeds sprake van een overschrijding van de indicatieve normen voor fosfaat in zoute wateren. Ook voor fosfaat worden de uiteindelijke normen behorend bij de goede ecologische toestand voor de Noordzee de komende jaren ten behoeve van de Kaderrichtlijn mariene strategie nader uitgewerkt en vastgesteld. De afgelopen 10 jaar heeft er geen verdere afname plaatsgevonden van de fosfaatemissies. Zowel in de zoute als de zoete wateren stagneert de kwaliteitsverbetering. Fosfaatuitspoeling vanuit de bodem zorgt in het zoete water lokaal voor een toename van de concentratie.

¹ Richtlijn nr. 2008/56/EG van het Europees parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (PbEG L 164).

² Richtlijn nr. 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PbEG L135).

³ Richtlijn nr. 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PB L 302).

In sommige delen van Nederland treedt een significante belasting op van het oppervlaktewater met nutriënten die worden aangevoerd met kwelwater of vrijkomen bij de mineralisatie van veen. Aanvoer met kwelwater is vooral van belang in delen van West- en Noord-Nederland, waar plaatselijk hoge concentraties in het kwelwater voorkomen en bovendien door de aanleg van diepe droogmakerijen hoge kwelfluxen voorkomen. Mineralisatie van veen speelt overal waar veen in de bovenste, ontwaterde bodemlagen voorkomt een rol. Mineralisatie van veen treedt met name op bij peilverlaging, die vaak om landbouwkundige redenen wordt doorgevoerd. Een landsdekkend beeld van voorkomen en grootte van beide posten bestaat niet. Een studie uit 2002 uitgevoerd in westelijk Nederland laat zien dat de achtergrondbelastingen sterk variëren en enkele kilogrammen fosfor per hectare kunnen bedragen.¹

25

Wat is het nut van de vergelijkingen in paragraaf 2.2 (pagina 5 en 6) van de MvT waarin de teruggang van de emissies vanuit de landbouw, industrie en de communale belasting met elkaar worden vergeleken? Is dat niet appels met peren vergelijken omdat alleen in de landbouw met opzet, met de bedoeling door bemesting de opbrengst te verbeteren, deze meststoffen in het milieu worden gebracht?

De aangehaalde vergelijking tussen de verschillende bronnen van belasting van het oppervlaktewater met fosfaat is bedoeld om aan te geven dat de relatieve bijdrage aan de belasting van het oppervlaktewater door de landbouw de afgelopen twee decennia is gestegen. Deze stijging heeft plaatsgevonden in weerwil van een reductie in de bodemoverschotten die in bedoelde periode in de landbouw heeft plaatsgevonden. De vergelijking heeft dan ook niet tot doel te suggereren dat in de landbouw geen vooruitgang is geboekt. Er zijn echter nog forse stappen in de landbouw nodig en mogelijk.

In het in paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting aangehaalde advies van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) wordt geconcludeerd dat de fosfaatoverschotten in de Nederlandse landbouw zijn gedaald van circa 60 kilogram fosfaat per hectare per jaar in het begin van de jaren negentig naar 20 tot 40 kilogram in 2005. Dit betekent dat jaarlijks 40 tot 80 miljoen kilogram fosfaat op Nederlandse landbouwgronden wordt toegediend zonder dat dit ten goede komt aan de gewasgroei. Dit overschot zorgt voor een toename van de bodemvoorraden aan fosfaat die inmiddels zijn gestegen naar gemiddeld circa 4700 kilogram fosfaat per hectare. Deze grote fosfaatvoorraden zorgen voor een verhoogd risico op uitspoeling van fosfaat naar het oppervlaktewater waarmee de landbouw nationaal gezien de belangrijkste bron van fosfaat in het oppervlaktewater is geworden.

28a

De leden van de SP-fractie vinden tenslotte dat het commentaar van de Unie van Waterschappen onvoldoende wordt weerlegd. De suggestie om als extra criterium op te nemen de nabijheid van oppervlaktewater met een matige of slechte ecologische toestand, wordt ten onrechte terzijde geschoven. Dit ondanks de constatering van de regering dat door dit extra criterium het aandeel van landbouwgronden waar nulbemesting aan te bevelen zou zijn aanzienlijk afneemt. De leden van de fractie van de SP zouden daarom deze aanbeveling van de Unie van Waterschappen graag overgenomen zien.

¹ Plette, A.C.C. e.a., (2002), *Mest en oppervlaktewater, een terugblik, 1985–2000*, RIZA rapport nr 2002.019, p. 21–24.

Zoals in paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting is weergegeven heeft de Technische Commissie Bodembescherming (TCB) de regering geadviseerd in de normstelling volledig aan te sluiten bij de adviesbasis

voor de bemesting¹. Dit zou betekenen een nulbemesting op gronden met een hoge fosfaattoestand. In de reactie van de Unie van Waterschappen van Waterschappen op het voorontwerp van het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting wordt een extra criterium voorgesteld om te bepalen of bemesting met fosfaat is toegestaan. Fosfaatbemesting dient achterwege te blijven in geval er sprake is van een fosfaattoestand «hoog» en indien er sprake is van een matige tot slechte ecologische toestand van het oppervlaktewater. Door de toevoeging van dit door de Unie van Waterschappen voorgestelde extra criterium wordt het aantal percelen waar nulbemesting zou moeten toegepast aanzienlijk kleiner. Immers, niet alle percelen met een fosfaattoestand «hoog» liggen langs oppervlaktewater met een matige of slechte ecologische toestand.

De regering heeft er met het onderhavige wetsvoorstel voor gekozen de fosfaatgebruiksnormen gefaseerd aan te scherpen. Het strikt volgen van de adviesbasis voor de bemesting zou te grote bedrijfseconomische effecten hebben. Om een overmatige druk op de mestmarkt te voorkomen is het tempo waarin de gedifferentieerde fosfaatsnormen worden aangescherpt zodanig gekozen dat het bedrijfsleven voldoende tijd heeft om zich op de nieuwe situatie voor te bereiden. Hierbij heeft de regering een afweging gemaakt tussen de beoogde milieuwinst en de inpasbaarheid in de bedrijfsvoering.

Het risico op fosfaatuitspoeling naar het bovenste grondwater wordt afgeleid uit de fosfaatverzadigingsgraad. De fosfaatverzadigingsgraad geeft aan in hoeverre de fosfaatbindingscapaciteit van de bodem is verbruikt. Fosfaatverzadigde gronden vormen een potentieel risico voor eutrofiëring van oppervlaktewater. Vooral de sterk fosfaatverzadigde gronden (50 procent of meer van de bindingscapaciteit is bezet) met een hoge grondwaterstand die in direct contact staan met oppervlaktewater, kunnen relatief veel fosfor via af- en uitspoeling naar het oppervlaktewater afgeven, waardoor nadelige gevolgen voor waterecosystemen kunnen optreden. Afhankelijk van de fosfaatverzadigingsgraad van de bodem en de hydrologische omstandigheden kan sprake zijn van actuele fosfaatuitspoeling naar het oppervlaktewater en wordt gesproken van fosfaatlekkende gronden. Het enkele feit dat sprake is van een bodem met fosfaattoestand «hoog» vormt niet automatisch een bedreiging voor de ecologie van nabijgelegen oppervlakte water.

Idealiter zou het fosfaatbeleid zich dienen te richten op dergelijke gronden. Het is op dit moment echter niet mogelijk om de exacte locatie van fosfaatlekkende percelen aan te wijzen. De Nederlandse regering financiert een uitgebreid onderzoeksprogramma dat tot doel heeft te onderzoeken of het mogelijk is om een methodiek te ontwikkelen om op perceelsniveau fosfaatlekkende gronden te lokaliseren. Dit onderzoek zal in de loop van het vierde actieprogramma worden afgerond. In afwachting van de resultaten van dat onderzoek richt de aanpak van de Nederlandse regering zich op alle gronden met een hoge fosfaattoestand.

28b

Tenslotte merkt de SP-fractie op dat het aspect van directe afspoeling van opgebrachte mest op grasland en de belasting daarvan op het oppervlaktewater ten onrechte buiten beschouwing is gelaten. Recent onderzoek heeft aangetoond dat het effect van deze afspoeling bij regenbuien niet onderschat moet worden.

De voorgestelde wijziging van de Meststoffenwet strekt tot implementatie van het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn. De «oppervlakkige afspoeling» is echter een aspect dat in de waterkwaliteitsregelgeving wordt

¹ Technische Commissie Bodembescherming, Advies fosfaatverzadiging in landbouwbodems, S35(2007), 17 juli 2007.

meegewogen, namelijk het Lozingenbesluit Open teelt en veehouderij. Om die reden kan het in dit wetsvoorstel buiten beschouwing blijven.

29

De leden van de VVD-fractie willen graag weten in hoeverre er, ook in relatie met de Kaderrichtlijn Water (KRW), sprake is van een Nederlandse kop op de Europese wetgeving aangaande de fosfaatgebruiksnormen. Welke normen hanteren de ons omringende landen?

De Nitraatrichtlijn schrijft geen specifieke fosfaatgebruiksnormen voor. Wel stelt de Nitraatrichtlijn onder andere als doel dat de eutrofiëring van het oppervlaktewater wordt voorkomen. Hier moet dan ook een koppeling worden gelegd met de Kaderrichtlijn water, die als doel stelt een goede ecologische kwaliteit te behalen, hetgeen inhoudt dat er geen eutrofiëring kan plaatsvinden. Omdat Nederland nog altijd te kampen heeft met groot-schalige eutrofiëring van het oppervlaktewater, fosfaat in de meeste gevallen bepalend is voor het voorkomen van eutrofiëring in het oppervlaktewater, en landbouwgronden verreweg de belangrijkste bron zijn van fosfaat, is het voorgestelde beleid ten aanzien van fosfaat nodig om aan de doelen van de Nitraatrichtlijn (voorkomen van eutrofiëring) en de Kaderrichtlijn water (waarborgen goede ecologische kwaliteit) te kunnen voldoen. Er is derhalve geenszins sprake van een nationale kop op de Europese wetgeving.

De Nitraatrichtlijn stelt geen termijn waarbinnen de doelen van deze richtlijn moeten worden gehaald. Nederland heeft echter met de Europese Commissie intensief overleg gevoerd over het actieprogramma vanuit de Nederlandse wens voor een nieuwe derogatie voor de periode 2010–2013. De Europese Commissie heeft hierbij duidelijk gemaakt dat een derogatie pas bespreekbaar is wanneer dit steunt op een actieprogramma dat tegemoet komt aan de eisen van de Nitraatrichtlijn en andere relevante EU regelgeving, waaronder de Kaderrichtlijn water.

De Kaderrichtlijn water stelt als doel om in 2015 een goede oppervlaktewaterkwaliteit te behalen. Verlenging van deze termijn is weliswaar mogelijk, maar alleen dan wanneer kan worden gemotiveerd dat er geen proportionele maatregelen voorhanden zijn geweest om de doelstelling wel op tijd te kunnen halen. De voorgestelde fosfaatsnormen leiden volgens de wetenschappelijk inzichten niet tot een verlaging van de gewasproductie, waardoor er geen onderbouwning voorhanden is om een dergelijke maatregel als disproportioneel te beschouwen. Zelfs met de aanscherping die nu wordt voorgesteld zal Nederland echter vrijwel zeker een verlenging van de termijn om de doelstelling van de Kaderrichtlijn water te halen, nodig hebben (tot 2021 dan wel 2027). De fosfaatemissie naar het water toe vanuit de bestaande voorraden in landbouwgronden zal immers volgens alle berekeningen nog vele jaren ruim boven de vanuit milieukundig oogpunt toelaatbare grenzen blijven. Een verlenging van de termijn om de doelen van de Kaderrichtlijn water te halen, zal uitermate moeilijk te onderbouwen zijn wanneer Nederland in het kader van het vierde actieprogramma af heeft gezien van het nemen van de nodige, proportionele maatregelen.

Overigens is Nederland niet de enige lidstaat die via het actieprogramma in het kader van de Nitraatrichtlijn beleid voert op fosfaatgebruik. Denemarken, Ierland en België hebben alle ook een fosfaatbeleid, waarbij de systematiek per lidstaat wel varieert naar gelang de lokale omstandigheden. De systematiek waarvoor de regering gekozen heeft, komt overeen met adviezen van de TCB en de CDM, en bij het bespreken van deze adviezen met de landbouwsector en de milieubeweging gaven beide

partijen aan toe te willen naar een systematiek gebaseerd op differentiatie naar de bodemtoestand.

Van de omringende lidstaten is België, en dan vooral Vlaanderen, het beste met Nederland te vergelijken, aangezien de omstandigheden, milieusituatie en landbouwintensiteit vergeleken met alle lidstaten het meest lijkt op de Nederlandse. Ook Vlaanderen heeft een derogatie. Deze loopt eind 2010 af. Een hernieuwde derogatie is alleen mogelijk wanneer de waterkwaliteit substantieel verbetert, zo meldt de Vlaamse landmaatschappij op haar website (www.vlm.be). Sinds 2005 is Vlaanderen, daartoe gehouden door het Europese Hof van Justitie, in zijn geheel aangewezen als kwetsbaar gebied in de zin van de Nitraatrichtlijn. Ook Vlaanderen kent fosfaatgebruiksnormen.

Deze fosfaatgebruiksnormen verschillen naar gewas en naar de functie van het gebied waar de grond zich bevindt. De hoogste gebruiksnorm geldt in 2009 voor gras (maximaal 100 kg fosfaat per hectare per jaar). Voor een beperkt aantal gebieden (bepaalde natuurgebieden en fosfaatverzadigde gebieden) gelden voor grasland echter lagere gebruiksnormen van 60 of 40 kg fosfaat. Voor gewassen met lage stikstofbehoefte, andere leguminosen dan erwten en bonen en suikerbieten geldt een fosfaatgebruiksnorm van 80 kg voor het grootste deel van het land. De fosfaatgebruiksnorm voor maïs, graangewassen en andere gewassen is 85 kg fosfaat per hectare per jaar voor het grootste deel van Vlaanderen. In een beperkt aantal gebieden in Vlaanderen gelden voor genoemde gewassen lagere gebruiksnormen van 40 of 0 kg fosfaat per hectare per jaar.

30

De leden van de VVD-fractie vragen zich af in welke mate het Nederlandse water wordt beïnvloed door fosfaatgebruik in het buitenland. De leden van de VVD-fractie willen graag meer inzicht in de mogelijke consequenties van aanscherping van deze fosfaatgebruiksnormen. Welke effecten zal dit hebben voor de gebruikers van fosfaat?

Het Nederlandse oppervlaktewater ontvangt veel fosfor uit het buitenland via grensoverschrijdende rivieren als de Rijn, Maas en Schelde. Het overgrote deel komt via deze rivieren direct in de Noordzee terecht. De aanvoer van fosfor uit het buitenland is in de afgelopen twee decennia sterk afgenomen van circa 45 miljoen kilogram fosfor per jaar in 1985 tot circa 10 miljoen kilogram in 2005. Blijkens het rapport van Bakker et al (2007)¹ is de reductie in de belasting van het oppervlaktewater met fosfor in het buitenland gelijk aan de reductie die in Nederland in dezelfde periode is gerealiseerd. De belasting van het oppervlaktewater met fosfor (uitgedrukt in kilogrammen fosfor per vierkante kilometer) is in de periode tussen 1985 en 2005 zowel in de buitenlandse stroomgebieden van de Rijn, Maas en Schelde als in het Nederlandse stroomgebied met circa 77 procent afgenomen. Hierbij zij opgemerkt dat de belasting van het oppervlaktewater met fosfor in Nederland nog circa een factor drie hoger ligt dan in het buitenlandse stroomgebied van de Rijn, Maas en Schelde.

De belasting van het zoute oppervlaktewater (de Noordzee) wordt voor circa 15 procent veroorzaakt door binnenlandse bronnen. Het overgrote deel van de belasting van de Noordzee heeft daarmee, ondanks genoemde hoge emissiebelasting per vierkante kilometer in Nederland, een buitenlandse oorsprong. Dit heeft twee voornaamste oorzaken. In de eerste plaats is de oppervlakte van het buitenlandse stroomgebied van de Rijn, Maas en Schelde vijfmaal groter dan het binnenlandse stroomgebied. In de tweede plaats vindt er een grote retentie (vastlegging) van fosfor plaats in de binnenlandse regionale wateren². Een aanzienlijk deel van de belasting van regionale wateren met fosfor vanuit puntbronnen en diffuse bronnen komt niet in de grote rivieren en daarmee in de Noordzee

¹ Bakker et al (2007), *Mest en oppervlaktewater; Een terugblik 1985–2005*, Rijkswaterstaat Waterdienst, RWS-RIZA rapport 2007.002.

² Bakker et al (2007), pagina 70, 71.

terecht. De belasting van regionale wateren in Nederland heeft dan ook voornamelijk een binnenlandse oorsprong¹.

Een strenger fosfaatbeleid in landen die onderdeel uitmaken van het stroomgebied van de Rijn, Maas en Schelde zal voornamelijk effect hebben op de belasting van het zoute oppervlaktewater. Aangezien de belasting van regionale wateren met fosfor voornamelijk een binnenlandse oorsprong heeft zal een verlaging van fosfaatgebruiksnormen in het buitenland geen tot een geringe bijdrage leveren aan de realisatie van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water. Verlaging van fosfaatgebruiksnormen in het buitenland zal dan ook weinig tot geen effect hebben voor de gebruikers van fosfaat in Nederland.

2.4 Toetsdiepte nitraatconcentraties

19

De leden van de CDA-fractie willen in de wet al een vertaling zien van de motie Koopmans (Kamerstukken II 2008/09 28 385, nr. 138). Kan de regering een opsomming geven van alle mogelijkheden om dit in de voorliggende wetgeving op te nemen, en voor welke aanpak de regering in het vigerende wetsvoorstel kiest?

In voornoemde motie Koopmans wordt de regering verzocht om allereerst modelmatig de afname in nitraatconcentratie in beeld te brengen. In de tweede plaats wordt de regering gevraagd naast de eerste meter van het grondwater ook in de tweede tot de vijfde meter van het grondwater metingen uit te voeren. Het gaat hierbij om twee onderzoeksvragen die uitgezet moeten worden bij de daarvoor geëigende onderzoeksinstituten. De motie Koopmans vraagt de regering om, volgend op het onderzoek, de resultaten te gebruiken bij het derogatieverzoek van het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Het is de regering niet duidelijk op welke wijze de CDA-fractie een vertaling wenst van nog uit te voeren onderzoek en nog uit te voeren onderhandelingen ten behoeve van het vijfde actieprogramma voor de periode 2014–2017 in het voorliggende wetsvoorstel. De motie Koopmans is aangenomen door uw Kamer. De regering zal dienovereenkomstig uitvoering geven aan de motie. Op het moment dat de resultaten van het onderzoek bekend zijn en indien de onderhandelingen met de Europese Commissie over het vijfde actieprogramma voor de periode 2014–2017 daartoe aanleiding geven, zal de regering bezien of en zo ja, op welke wijze, de Meststoffenwet aanpassing behoeft.

3. Wijzigingen

3.1 fosfaatgebruiksnormen

26

Het lijkt reëel om te verwachten dat met het bereiken van de evenwichtsbemesting in 2015, als de landbouw daarmee haar aandeel maximaal bereikt heeft, er door die landbouw een maximum van 5 kilogram fosfaat per hectare verlies resteert. Deelt de regering deze optimistische inschatting, en wat zijn dan nog de effecten van de jarenlange opbouw van de meststoffen in de bodem?

Als de fosfaataanvoer op een perceel gelijk is aan de fosfaatafvoer via de oogst, is er sprake van evenwichtsbemesting. In een dergelijke situatie zal de fosfaattoestand van de bodem op termijn toch dalen. Dit komt doordat het fosfaat uit de kunstmest of uit de dierlijke mest reacties aangaat met bodembestanddelen. Daardoor wordt een deel van het toegediende fosfaat omgezet in fosfaatvormen die op korte termijn niet meer beschikbaar of meetbaar zijn. Daarnaast zal fosfaat ook onderdeel worden van de

¹ Schoumans et al (2008), *30 vragen en antwoorden over fosfaat in relatie tot landbouw en milieu*. Wageningen, Alterra, pagina 36.

organische stofvoorraad in de bodem. Bovendien zal een deel van het toegediende fosfaat uitspoelen naar bodemlagen onder de bouwvoor of graszode of oppervlakkig afspoelen naar de sloot. Er is dus meer fosfaat nodig om in de bouwvoor of graszode een voldoende toestand te handhaven dan op grond van de aanvoer en de afvoer verondersteld wordt. Dit wordt het «onvermijdelijke fosfaatverlies» genoemd¹. Er is dus ook bij evenwichtsbemesting nog sprake van een verlies aan fosfaat. Hiervan zal een deel uitspoelen naar het oppervlaktewater en een deel in een of andere vorm in de bodem worden vastgelegd.

Het effect van de jarenlange opbouw aan meststoffen zal nog lang naijlen. Zoals hierboven is aangegeven is de gemiddelde bodemvoorraad aan fosfaat in Nederlandse landbouwbodems hoog. Dienovereenkomstig is het aandeel landbouwgronden met een verhoogde fosfaattoestand en het aandeel fosfaatverzadigde gronden ook hoog. Met de in het wetsvoorstel opgenomen fosfaatgebruiksnormen wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan het stopzetten van de opbouw van bodemvoorraden en, in het geval van bodems met een hoge fosfaattoestand, het terugdringen van de bodemvoorraad. Het terugdringen van de belasting van het oppervlaktewater met fosfaat uit landbouwgronden is echter een proces van lange adem. Niet verwacht mag worden van de Nederlandse landbouw dat de in decennia opgebouwde bodemvoorraden in de periode van één actieprogramma teniet worden gedaan.

45, 46 en 47

De leden van de fractie van de CU waarschuwen er echter wel voor dat de fasering van het aanscherpen van de gebruiksnormen met het oog op het aanpassingsvermogen van de sector niet mag gelden als excuus voor het niet voldoen aan de normen in de komende jaren. Kan de minister bevestigen dat de normen uitgangspunt blijven?

Is het, mede in het licht van deze zorg, niet van belang dat de regering de vorderingen monitoord, naast het faciliteren en stimuleren van aanpassing?

Is de minister het met deze leden eens dat zo onaangename verrassingen kunnen worden voorkomen en dat tijdig kan worden ingegrepen? Zo ja, op wat voor manier gaat de minister voorzien in de benodigde monitoring? Zo nee, hoe denkt de minister dan tijdig te kunnen bijsturen, indien nodig?

Zoals is verwoord in de inleidende paragraaf van mijn brief die ik u 24 maart 2009 mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, heb gezonden (Kamerstukken II vergaderjaar 2008–2009, 28 385, nr. 132), is de ambitie van de regering voor wat betreft het realiseren van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn, erop gericht het percentage landbouwgronden dat aan de norm voldoet te vergroten. Dit moet erin uitmonden dat in het vijfde actieprogramma, met als looptijd 2014 tot en met 2017, de bemesting in deze gebieden een niveau heeft bereikt waarmee de gewenste waterkwaliteit kan worden behaald. Hiermee is door de regering tot uitdrukking gebracht dat de normen uitgangspunt blijven van het te voeren beleid. Dit neemt niet weg dat de regering oog heeft voor het tempo waarin zowel de individuele agrarische ondernemers als de landbouwsector in zijn geheel, maatregelen kunnen ontwikkelen en implementeren waarmee aan de milieudoelstellingen kan worden voldaan. Een vitale en economisch sterke landbouwsector vormt een voorwaarde om te komen tot innovaties en investeringen om de uitdagingen waarvoor de sector als geheel staat, het hoofd te bieden.

Terecht merkt de fractie van de ChristenUnie op dat fasering van maatregelen niet mag resulteren in het in de tijd verder opschuiven van doelstel-

¹ Schoumans et al (2008), pagina 29.

lingen. Uitstel mag niet leiden tot afstel. De Europese Commissie heeft in de onderhandelingen met Nederland over de invulling van het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn dit punt zwaar mee laten wegen in de beoordeling van de voorgestelde maatregelen. In het met bovengenoemde brief aan uw Kamer aangeboden vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn is om die reden duidelijk omschreven op welke wijze Nederland de voortgang in realisatie van de milieudoelstellingen zal monitoren en welke acties ondernomen worden indien sprake is van onvoldoende progressie. In 2012 zal in de evaluatie van de Meststoffenwet worden vastgesteld of de waterkwaliteit zich in de periode 2006–2010 heeft ontwikkeld overeenkomstig de verwachtingen. Tevens zal een voorspelling gedaan worden – op basis van modelberekeningen – van de te verwachten milieukwaliteit in latere jaren. Op basis van die evaluatie zal worden bepaald welke dwingende maatregelen noodzakelijk zijn om te waarborgen dat de gewenste grondwaterkwaliteit in de jaren daarna wordt bereikt.

Daarnaast is in het vierde actieprogramma de afspraak met de Europese Commissie vastgelegd, dat Nederland gedurende de looptijd van het vierde actieprogramma zal meten in hoeverre innovatieve technieken in de praktijk toepassing vinden. Deze monitoring maakt tussentijdse bijsturing mogelijk.

3.2 indeling in fosfaatklassen

44 en 49

Gaat de indeling van de Nederlandse landbouwbodems op basis van de beschikbaarheid van fosfaat daadwerkelijk gebeuren en wie gaan dan deze fosfaattoestanden bepalen en hoe flexibel zal dit systeem in de praktijk zal zijn?

Verder geeft de TCB in de Memorie van Toelichting aan dat de Pw-getallen soms moeilijk meetbaar zijn. De leden van de VVD-fractie zijn dan ook benieuwd welk foutmarge de minister op de Pw- dan wel PAL-getallen wil toepassen.

In de Memorie van Toelichting worden de fosfaattoestanden uitgelegd met het Pw-getal of het PAL-getal, waarbij het PAL-getal vollediger is. De leden van de VVD-fractie snappen niet goed waarom er daarom niet één getal wordt gekozen.

Het wetsvoorstel voorziet in drie fosfaatcategorieën: laag, neutraal en hoog. Hoe nauwkeurig wordt de fosfaattoestand van de bodem bijgehouden. Is het meten en doorgeven van de bodemgesteldheid de verantwoordelijkheid van de betrokken ondernemers?

Het wetsvoorstel voorziet erin de fosfaatklassenindeling uit het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn op te nemen in de wet. Hiertoe worden door middel van de in artikel I, onderdeel A, voorgestelde wijziging in artikel 1, eerste lid, van de Meststoffenwet, de begrippen «grond met lage fosfaattoestand», «grond met neutrale fosfaattoestand» en «grond met hoge fosfaattoestand» met de daarbij behorende omschrijving opgenomen. Volgens deze begripsomschrijving wordt «grond met lage fosfaattoestand» en «grond met neutrale fosfaattoestand» uitsluitend als zodanig aangemerkt, indien uit de aan de minister verstrekte gegevens blijkt, dat de analyse-uitslagen van de uit de grond genomen bodemmonsters uitwijzen dat de fosfaattoestand van de bodem zich binnen de in de omschrijving opgenomen grenzen bevindt. Het is daarbij de verantwoordelijkheid van de betrokken landbouwer om ervoor te zorgen dat de tot zijn bedrijf behorende landbouwgrond is bemonsterd. Indien hij dit nalaat, dan wordt de grond, omdat de fosfaattoestand ervan niet bekend is, als grond met een hoge fosfaattoestand aangemerkt. Op dit punt wordt

verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel A, in de memorie van toelichting.

Over de wijze waarop het bodemonderzoek zal moeten worden verricht, zullen op basis van het voorgestelde artikel 35, eerste lid, onderdeel e, van de Meststoffenwet, nadere regels worden gesteld (artikel I, onderdeel G). Zoals in paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting is aangegeven zal bij de vaststelling van deze regels, waar mogelijk, worden aangesloten bij hetgeen voor derogatiebedrijven onderscheidenlijk voor fosfaatarme gronden is voorgeschreven. Inmiddels is de CDM gevraagd advies uit te brengen over de wijze waarop de bemonstering van de bodem dient plaats te vinden om te komen tot een efficiënte en betrouwbare vaststelling van de fosfaattoestand van de bodem. Een eenduidig protocol garandeert dat de vaststelling van de fosfaattoestand wetenschappelijk gezien op de meest betrouwbare wijze plaatsvindt.

De mate van betrouwbaarheid van de vaststelling van de fosfaattoestand van de bodem is daarbij van een aantal factoren afhankelijk. Een aantal van deze factoren zijn niet-beïnvloedbaar en een aantal wel. De niet-beïnvloedbare factoren betreffen ondermeer de homogeniteit van de grond waaruit het te bemonsteren perceel bestaat, of er sprake is van beweiding, de geohydrologie en de weersomstandigheden. De belangrijkste factoren die wel kunnen beïnvloeden, waaronder het aantal monsters dat wordt genomen en de wijze waarop de monsters worden genomen, zullen worden opgenomen in het te hanteren bemonsteringsprotocol.

Omdat een protocol op zich nog geen garantie is voor een correcte wijze van bemonstering en analyse van een perceel, zal erin worden voorzien dat de feitelijke bemonstering plaatsvindt door daartoe gekwalificeerde personen. De regering overweegt in dat verband uitsluitend toe te staan dat de bemonstering wordt verricht door personeel van een geaccrediteerd laboratorium.

Zoals in paragraaf 3.1.1 van de memorie van toelichting is aangegeven, worden de bemestingsplannen voor bouwland opgesteld op basis van de Adviesbasis voor de bemesting van akkerbouwen vollegrondsgroentengewassen¹ en voor grasland op basis van de Adviesbasis bemesting grasland en voedergrassen². In genoemde bemestingsadviezen wordt de fosfaattoestand van bouwland geduid met het Pw-getal terwijl voor grasland het PAL-getal wordt gehanteerd. Met onderhavige wetsvoorstel is aansluiting gezocht bij de gangbare praktijk van duiding van de fosfaattoestand van bouwland en grasland.

50

En hoe flexibel is dit systeem, zodat bij veranderde fosfaattoestand een snelle overplaatsing naar de juiste categorie plaats kan vinden?

Zoals bij het antwoord op de vragen 44 en 49 is vermeld, ligt het in de rede om bij de vaststelling van de fosfaattoestand van de bodem zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bemonsteringsvoorschriften die thans voor derogatiebedrijven en voor fosfaatarme gronden gelden. Dit houdt in dat alle landbouwpercelen die in gebruik zijn, in ieder geval eens in de vier jaar bemonsterd moeten worden.

Dit betekent echter niet zonder meer dat de grond gedurende die vier jaar in dezelfde fosfaatklasse blijft vallen. Het staat bedrijven immers vrij om een hogere frequentie van bemonstering te hanteren. Het overgaan naar een andere fosfaatklasse gedurende het kalenderjaar betekent evenwel niet dat direct de voor die klasse geldende fosfaatgebruiksnorm van toepassing is. Zoals is opgenomen in artikel 24 van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet is voor de bepaling van de in het kalenderjaar tot het

¹ PPO (2003), *Praktijkonderzoek Plant & Omgeving*, publicatie 307, Lelystad 2003.

² Commissie Bemesting Grasland en Voedergrassen (2008), p.a. Animal Science Group, januari 2008.

bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond en daarmee voor de totale jaarlijkse fosfaatgebruiksruimte op een bedrijf de situatie op 15 mei maatgevend. Nu de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond als gevolg van de voorgestelde wijziging wordt onderscheiden naar fosfaattoestand, ligt het in de rede om deze peildatum ook te hanteren voor de fosfaattoestand van de grond.

52

Met EC is afgesproken om voor het vijfde actieprogramma de fosfaatklassenindeling opnieuw tegen het licht te houden, en afhankelijk van den beschikbare kennis, de fosfaatklassenindeling aan te passen. Voorkomen moet worden dat betrokken ondernemers steeds weer met nieuwe regels te maken krijgen. Is de minister het daarom met hen eens dat het van belang is dat aanpassing zoveel mogelijk gebeurt binnen de nu gekozen kaders?

De regering is het met de fractie van de ChristenUnie eens dat voorkomen moet worden dat ondernemers steeds weer met wijziging van regels te maken krijgen. De ervaring leert dat het enige tijd duurt voordat ondernemers gewend zijn geraakt aan nieuwe maatregelen en deze een plaats hebben gegeven binnen de eigen bedrijfsvoering en het eigen mineralenmanagement. De afspraak met de Europese Commissie, zoals verwoord in paragraaf 4.3.2 van het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn, heeft ondermeer betrekking op de grens tussen de fosfaatklassen laag en neutraal voor bouwland. Landbouwkundig gezien ligt een grens tussen genoemde klassen van $P_w < 31$ in de rede. Indien de fosfaattoestand van bouwland een P_w -waarde van 31 of hoger heeft zijn geen landbouwkundig nadelige effecten te verwachten bij een niveau van evenwichtsbemesting zoals opgenomen in het vierde actieprogramma. De regering heeft echter gemeend de akker- en tuinbouwsector de looptijd van het vierde actieprogramma te gunnen om zich landbouwkundig aan de veranderende omstandigheden aan te passen en is met de Europese Commissie overeengekomen voor de duur van genoemd actieprogramma de grens op $P_w < 36$ vast te stellen. Voor de periode van het vijfde actieprogramma kan de grens worden teruggebracht naar $P_w < 31$.

53

Hoe garandeert de minister – tegen de achtergrond van het voorstel om grenzen van fosfaatklassen te herschikken als blijkt dat nieuwe meetmethodes hiertoe aanleiding geven – duidelijk beleid voor betrokkenen?

Zoals beschreven in de memorie van toelichting zullen, in lijn met het advies van de TCB, indien resultaten van onderzoek hiertoe aanleiding geven, de voorschriften voor het vaststellen van de fosfaattoestand van de bodem aangepast worden. Vanzelfsprekend zal een dergelijke aanpassing uitsluitend plaatsvinden indien een nieuwe systematiek voor vaststelling van de fosfaattoestand van de bodem landbouwkundig, milieukundig of vanuit beider oogpunt ontegenzeggelijke voordelen met zich meebrengt. Daarbij zal nadrukkelijk ook gekeken worden naar inpasbaarheid in de bemestingsadvisering en de administratieve lasten die dit met zich meebrengt. Een eventuele aanpassing van de systematiek kan en zal in ieder geval niet tot gevolg hebben dat reeds uitgevoerde bepalingen van de fosfaattoestand van de bodem binnen de geldende termijn van vier jaar hun geldigheid verliezen.

3.3 differentiatie naar gewasopbrengst

Fosfaatgebruiksnormen

3 en 4

Wat is de stand van zaken van het ingezette onderzoek naar differentiatie van de gebruiksnormen naar gewasopbrengst?

Is en zo ja, op welke wijze, wordt het bedrijfsleven bij het onderzoek betrokken?

Zoals is verwoord in paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting, concludeert de CDM dat er, gezien de gemiddeld genomen voldoende tot ruim voldoende fosfaattoestanden van de Nederlandse landbouwbodems, gedurende de looptijd van het vierde actieprogramma geen opbrengst-dervingen te verwachten zijn. Op basis van het advies van de CDM en het beschikbare onderzoeksmateriaal is, in gezamenlijk overleg met de betrokken partijen, besloten voor de periode van het vierde actieprogramma nog geen gedifferentieerde fosfaatgebruiksnormen naar gewasopbrengsten te introduceren. Wel is afgesproken dat er voorzien zou worden in een wettelijke basis voor differentiatie van fosfaatgebruiksnormen voor grasland naar opbrengst van het gewas. In het voorgestelde derde lid van artikel 11 van de Meststoffenwet wordt daartoe in een basis voorzien om de voor de jaren 2014 en volgende voor fosfaatneutrale gronden vast te stellen fosfaatgebruiksnormen te differentiëren naar gewasopbrengst (artikel I, onderdeel C, wetsvoorstel).

5 en 6

Uit het wetsvoorstel wordt niet duidelijk of ook de mogelijkheid wordt ingebouwd voor het hanteren van een andersoortige systematiek. Kan daar helderheid over worden verschaft?

In hoeverre is er aandacht voor een ontwikkeling van een systeem met verschillende normen al naar gelang het gewas, de gewasopbrengst, de toegepaste landbouwpraktijk, kenmerken van bodem en grondsoort, grondwaterstand en ecologische toestand, in relatie tot fosfaat?

In de mogelijkheid van een andersoortige systematiek wordt met onderhavig wetsvoorstel voorzien voor grond met een neutrale en grond met een hoge fosfaattoestand. Met artikel I, onderdeel C, van het wetsvoorstel wordt de basis opgenomen om de fosfaatgebruiksnormen voor meststoffen voor de jaren 2014 en volgende voor grond met neutrale fosfaattoestand vast te stellen bij algemene maatregel van bestuur. De normen kunnen daarbij verschillend worden vastgesteld al naar gelang het gewas, de gewasopbrengst, de toegepaste landbouwpraktijk, de kenmerken van de bodem en de grondsoort, de grondwaterstand en de mate waarin de ecologische toestand van een gebied afhankelijk is van de hoeveelheid fosfaat in het oppervlaktewater. Tevens wordt de basis opgenomen om de fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen voor grond met hoge fosfaattoestand bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen. De fosfaatgebruiksnorm voor gronden met een hoge fosfaattoestand kan verschillend worden vastgesteld al naar gelang het gewas, de toegepaste landbouwpraktijk, de kenmerken van de bodem en de grondsoort, de grondwaterstand en de mate waarin de ecologische toestand van een gebied afhankelijk is van de hoeveelheid fosfaat in het oppervlaktewater.

Zoals hierboven beschreven wordt gedurende de looptijd van het vierde actieprogramma Nitratrichtlijn onderzoek verricht naar de mogelijkheid om fosfaatgebruiksnormen voor grasland met een neutrale fosfaattoestand te differentiëren naar de opbrengst van het gewas. Dit onderzoek is vooral ingegeven door de roep van ondernemers om rekening te houden met verschillen in mineralenmanagement en intensiteit van de

bedrijfsvoering bij de vaststelling van fosfaatgebruiksnormen. Naast deze meer bedrijfseconomische insteek is het voorstelbaar dat ook vanuit milieukundig oogpunt er in de komende jaren behoefte zal ontstaan in een nadere differentiatie van fosfaatgebruiksnormen, bijvoorbeeld om regionaal kwetsbare oppervlaktewatersystemen te beschermen. Begin 2012 moet een volgende evaluatie van de Meststoffenwet op dit vlak meer duidelijkheid verschaffen.

51

De leden van de CU vragen de minister ook nader in te gaan op de werkbaarheid van het systeem van verschillende categorieën gecombineerd met differentiatie. Deze uitwerking kan tegemoetkomen aan benodigde flexibiliteit, maar kan ook uitmonden in een complex en minder werkbaar systeem voor ondernemers. Herkent de minister deze zorg, en zo ja, hoe voorkomt de minister dat het systeem te complex wordt?

Flexibiliseren moet geen doel op zich worden. Doel van flexibilisering moet zijn om in de normstelling beter aan te sluiten bij de bedrijfsspecifieke omstandigheden, waardoor ondernemers gerichter kunnen bemesten binnen de gestelde milieurandvoorwaarden en met behoud van bedrijfseconomisch perspectief. Op het moment dat een verdere differentiatie van gebruiksnormen gepaard gaat met onevenredig hoge kosten, zowel voor ondernemers als voor de overheid, schiet flexibilisering zijn doel voorbij. Zoals verwoord in paragraaf 3.2 van de memorie zal daarom bij het onderzoek naar de noodzaak en de mogelijkheid om de fosfaatgebruiksnormen voor grasland te differentiëren op basis van de opbrengst van het gewas uitdrukkelijk ook worden gekeken naar aspecten als handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, administratieve lasten en uitvoeringskosten.

De periode van het vierde actieprogramma zal gebruikt worden om een systematiek te ontwikkelen waarbij ondernemers op basis van de gewasopbrengsten een bedrijfsspecifieke fosfaatgebruiksnorm voor grasland met een neutrale fosfaattoestand kunnen hanteren. Ik zal voor de ontwikkeling van een dergelijke systematiek in de loop van deze zomer een opdracht verstrekken aan de CDM. Betrokkenheid van het landbouwbedrijfsleven zal als voorwaarde aan deze opdracht verbonden worden.

Stikstofgebruiksnormen

11, 12, 14, 37, 38, 39, 48, 54 en 64

De leden van de CDA-fractie vragen zich af wat de stand van zaken is van het ingezette onderzoek naar differentiatie van de gebruiksnormen naar gewasopbrengst?

Is, en op welke wijze wordt, het bedrijfsleven bij het onderzoek betrokken? In hoeverre is er aandacht voor weersomstandigheden, kwaliteitsaspecten, rasverschillen en bodemkenmerken als indicatoren voor de benodigde stikstofgift?

De leden van de VVD fractie constateren dat in de MvT (p. 13) paragraaf 3.2 wordt gesproken over gedifferentieerde gebruiksnormen voor o.a. stikstof. In de aangenomen motie Koopmans/Cramer (28 385, nr. 124) wordt expliciet gevraagd hier aandacht aan te schenken. In hoeverre is de minister met het genoemde onderzoek omtrent flexibele Nitraatgebruiksnormen?

Is de sector hierbij betrokken en op welke wijze?

De leden van de VVD-fractie constateren dat genoemd wordt dat naast opbrengst ook bv. bodemkenmerken, bemestingsverleden en weersomstandigheden de benodigde Nitraatgift bepalen. In hoeverre is hier in de nieuwe wetgeving aandacht voor?

De leden van de fractie van de CU vragen de minister om nader in te gaan op het proces om daadwerkelijk te differentiëren naar gewasopbrengst, zowel voor fosfaat als voor stikstof. In de basis is in het voorliggende wetsvoorstel voorzien, maar het onderzoek naar stikstofdifferentiatie loopt nog en het onderzoek naar fosfaaddifferentiatie naar gewasopbrengst zal lopende het vierde actieprogramma worden uitgevoerd. Hoe verhoudt zich dat tot elkaar, zo vragen deze leden? Wanneer is de verwachte afronding van het onderzoek naar stikstofdifferentiatie? Is de sector betrokken bij dit onderzoek, en zo ja, op welke wijze?

Met het wetsvoorstel wordt ruimte geboden om de gebruiksnormen voor stikstof ook te differentiëren naar opbrengst van het gewas. In de hierbij genoemde brief van d.d. 3 december 2007 staat dat dit onderzoek in 2008 uitgevoerd zal worden en dat de uitkomsten in 2009 kunnen resulteren in één of meerdere proefprojecten. In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat onderzoek verricht zal worden hiervoor. Aangezien het inmiddels 2009 is, vragen de leden van de SGP-fractie zich af wat de laatste stand van zaken is naar de mogelijkheden en randvoorwaarden. Welke deadlines zijn nu gesteld? Ook zijn de leden benieuwd naar de wijze waarop de sector betrokken is bij het onderzoek.

Om uitvoering te geven aan de motie Koopmans-Cramer, is in 2008 in het kader van het project Telen met toekomst vergelijkend onderzoek gedaan naar de relatie tussen de hoeveelheid toegediende meststoffen en de gewasopbrengst. Daarnaast zijn ook proeven uitgevoerd met verschillende bemestingsniveau's. Het bedrijfsleven was hierbij betrokken. Op basis van het praktijkonderzoek en een theoretische onderbouwing, is geconcludeerd dat differentiatie op basis van gewasopbrengsten tot de mogelijkheden behoort.

Onlangs heb ik er de Europese Commissie van kunnen overtuigen dat een hogere stikstofgebruiksnorm voor suikerbieten en fritesaardappelen geen risico behoeft te zijn voor de kwaliteit van het grondwater. In het vierde actieprogramma heb ik daarom aangegeven dat ik bereid ben vanaf 2010 voor die gewassen een hogere stikstofgebruiksnorm toe te kennen aan bedrijven met bovengemiddelde gewasopbrengsten. Het wetsvoorstel voorziet er mede in hiervoor een wettelijke basis te bieden, naast aspecten als gewas, toegepaste landbouwpraktijk, ecologische kenmerken van een waterlichaam, kenmerken van de bodem en de grondsoort waarop wordt geteeld (artikel I, onderdeel C). Voor aardappelen voorziet het gebruiksnormstelsel ook nu al in normen die verschillen naar gelang het ras. De voorgestelde wijziging voorziet echter niet in een basis om de hoogte van de stikstofgebruiksnorm mede te laten afhangen van weersomstandigheden en bemestingsverleden.

Zoals ik ook in de memorie van toelichting aangaf is en blijft een punt van zorg de handhaafbaarheid, de uitvoerbaarheid en de administratieve lasten van differentiatie in gebruiksnormen. De praktijkervaringen met de aangekondigde voorziening voor suikerbieten en fritesaardappelen wil ik betrekken bij de vraag of verdergaand maatwerk noodzakelijk en perspectiefvol is. In het kader van de innovatieopgave die voortvloeit uit de afspraken die zijn vastgelegd in het vierde actieprogramma wordt voor de komende jaren vastgesteld welke kennisvragen centraal staan. Hierbij is de aandacht in ieder geval gevestigd op de mogelijkheden om efficiënter om te gaan met de beschikbare bemesting zodat optimale gewasgroei bij de verschillende omstandigheden en beperkte milieubelasting samen kunnen gaan. Met de informatie uit beide sporen kan bepaald worden of en in welke situaties verdergaand maatwerk wenselijk is. Ik betrek hier het bedrijfsleven intensief bij.

Uit het wetsvoorstel wordt niet duidelijk of ook de mogelijkheid wordt ingebouwd voor het hanteren van een andersoortige systematiek. Kan daar helderheid over worden verschaft?

Er wordt, behoudens de in de wet opgenomen mogelijkheden tot differentiatie, waarop in het voorgaande is ingegaan, geen mogelijkheid gecreëerd om een andersoortige systematiek in het leven te roepen. De Nitraatrichtlijn biedt hiertoe nagenoeg geen ruimte. Ik memoreer in dat verband het op 2 oktober 2003 door het Europese Hof van Justitie gewezen arrest in de inbreukprocedure van de Commissie tegen Nederland betreffende de uitvoering van de Nitraatrichtlijn (zaak C-322/00; M en R 2003, nr. 116; JM 2003, nr. 126; Agrarisch Recht 2003, nr. 5183), hetgeen de directe aanleiding was voor de invoering van het gebruiksnormenstelsel in de Meststoffenwet met ingang van 1 januari 2006.

3.4 doorberekening monitoring

Hoogte monitoringskosten

15, aanloop naar 32 en 55

Voor de komende derogatie zullen de monitoringskosten worden verhaald op de derogatiebedrijven, zo meldt het wetsvoorstel. Zorgt deze wijziging tot, ten opzichte van de inspanningen een niet in verhouding zijnde, verhoging van de lasten van de primaire derogatiebedrijven, en is dat niet strijdig met het kabinetsbeleid?

De leden van de VVD-fractie kunnen zich slecht vinden in de opstelling van de regering om de kosten die samenhangen met de monitoring van de derogatiebedrijven, bij de bedrijven zelf in rekening te brengen. Het moge duidelijk zijn dat de overheid agrarisch ondernemers deze wetgeving op wil leggen. Het valt daarom volgens de leden van de VVD-fractie niet uit te leggen om de kosten voor de monitoring van de derogatie op de ondernemers te verhalen.

De leden van de fractie van de CU kunnen meegaan met de gekozen lijn om monitoringskosten door te berekenen aan die bedrijven als deze bedrijven profiteren van de verkregen derogatie. Blijkens de berekening uit de MvT is het profijt aanzienlijk. De kosten voor monitoring voor een individueel bedrijf worden echter niet inzichtelijk gemaakt. Kan de minister ingaan op de gemiddelde kosten voor monitoring per bedrijf, zodat voor- en nadelen goed tegen elkaar afgezet kunnen worden, zo vragen deze leden?

In paragraaf 3.3 van de memorie wordt uitvoerig stilgestaan bij het profijt dat genoten wordt door ondernemers die gebruik maken van een derogatie. Dit profijt ontstaat door de aanvullende ruimte die de derogatie biedt om op bedrijfsniveau meer mineralen uit dierlijke mest toe te passen dan de generieke gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen zoals deze door de Nitraatrichtlijn wordt voorgeschreven. De extra ruimte voor op het eigen bedrijf geproduceerde mineralen resulteert in een verlaging van de kosten van mestafzet en in minder kosten voor de aanvoer van kunstmest. Het profijt kan, zoals becijferd in genoemde paragraaf van de memorie van toelichting, bij de mestafzetprijzen zoals deze zich in het afgelopen jaar manifesteren oplopen tot € 210,- per hectare per jaar. Bij een stijging van de mestafzetprijzen naar een niveau van € 15,- tot € 18,- per ton, zoals voorspeld door het LEI, loopt het profijt op tot € 300,- respectievelijk € 354,- per hectare per jaar. Bij een gemiddelde omvang van de melkveebedrijven die in 2008 gebruik maakten van een derogatie van 36,5 hectare bedraagt het profijt op jaarbasis ruim € 7 500,- bij mestafzetprijzen van € 10,- per ton. Indien de mestafzetprijzen de door het LEI voorspelde beweging gaan maken kan het profijt oplopen van tot een niveau van

€ 11 000,- á € 13 000,- per jaar. Naarmate een bedrijf over meer landbouwgrond beschikt, neemt het individueel profijt toe. Met het oog daarop acht de regering het reëel de hoogte van de bij de individuele bedrijven in rekening te brengen kosten mede te baseren op de tot dat bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond.

De kosten voor het in stand houden van het monitoringsnetwerk voor de derogatie bedragen zoals hierboven geschetst maximaal € 4,9 miljoen per jaar. Bij een aantal van 24 000 derogatiebedrijven op jaarbasis (aantal derogatiebedrijven in 2008) betekent dit een jaarlijkse kostenpost van gemiddeld iets meer dan € 200,- per bedrijf per jaar. De kosten voor individuele ondernemers zijn daarmee, in verhouding tot het profijt dat voortvloeit uit de derogatie, uiterst beperkt.

De stelling dat het duidelijk mag zijn dat de overheid agrarisch ondernemers deze wetgeving wil opleggen, wordt door de regering overigens niet gedeeld. Het staat betrokken bedrijven immers vrij te opteren voor de bij derogatie toegestane hogere gebruiksnorm, zij worden daartoe geenszins verplicht.

Zoals in voornoemde paragraaf van de memorie van toelichting is aangegeven, is het doorberekenen van de monitoringskosten in lijn met het rapport «Maat Houden, Een Kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten» (Kamerstukken II 1994/95, 24 036, nr. 1) en daarmee in lijn met het kabinetsbeleid.

16 en 17

Wat zijn de huidige monitoringskosten en hoe ontwikkelen deze zich naar de toekomst toe?

Heeft het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM) als enige doel monitoring op derogatiebedrijven of behoren ook monitoring van de waterkwaliteit in algemene zin en bedrijfsvoering in relatie tot het totale mestbeleid tot de doelen? Zo, ja dan vragen de leden van de CDA-fractie zich af of de kosten, welke samen hangen met het in stand houden van het monitoringsnetwerk, volledig doorberekend dienen te worden aan derogatie bedrijven alleen? Immers is sprake van een collectief belang wat uit collectieve middelen zou moeten worden gefinancierd.

De monitoring van de derogatie is opgenomen in het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM). De monitoring wordt uitgevoerd door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) voor zover het gaat om de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater en het Landbouw Economisch Instituut (LEI) als het gaat om het mineralen- en bedrijfsmanagement. De derogatiemonitoring maakt onderdeel uit van het monitoringsnetwerk zoals dit sinds 1992 wordt gebruikt om in het kader van de Nitraatrichtlijn de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater van landbouwpercelen te meten en in verband te brengen met het handelen van agrarisch ondernemers. De opdracht tot het uitvoeren van het LMM is voor de jaren 2006 tot en met 2009, zover het gaat om de werkzaamheden van het RIVM, verstrekt door de minister van VROM en, zover het gaat om de werkzaamheden van het LEI, verstrekt door de minister van LNV.

Er is voor de jaren 2006 tot en met 2009 geen afzonderlijke opdracht aan het RIVM en LEI verstrekt voor het uitvoeren van de derogatiemonitoring. De aan het RIVM en LEI verstrekte opdracht heeft betrekking op de monitoring ten behoeve van zowel de Nitraatrichtlijn, het zogenoemde basismeetnet, als ten behoeve van de derogatie, het zogenoemde derogatiemeetnet. Door de gecombineerde opdracht was het mogelijk de monitoring op een efficiënte wijze in te richten tegen de laagst mogelijke kosten. De totale kosten voor de werkzaamheden die ten behoeve van de monito-

ring van de Nitraatrichtlijn en de monitoring van de derogatie worden uitgevoerd bedragen voor de jaren 2006 tot en met 2009 € 35,6 miljoen.

Deze zomer zal zowel het RIVM als het LEI verzocht worden offertes op te stellen voor de uitvoering van zowel de derogatiemonitoring als het basismetnet. Beide partijen zal worden verzocht de monitoringsprogramma's zo efficiënt en effectief mogelijk in te richten en, in tegenstelling tot de huidige opdracht, onderscheid te maken in de kosten voor de derogatiemonitoring en voor het basismetnet. Op dit moment zijn de kosten voor de jaren 2010 tot en met 2013 nog niet bekend. Afgaande op het verplichte aantal van 300 derogatiebedrijven en het totaal aantal bedrijven dat onderdeel uitmaakt van het LMM, kan gesteld worden dat de kosten voor de derogatiemonitoring voor de huidige periode van vier jaar (2006–2009) ongeveer € 4,9 miljoen bedragen. Naar verwachting zullen de voorwaarden die door de Europese Commissie worden gesteld aan een eventuele derogatie voor de periode van het vierde actieprogramma gelijklopend zijn aan de huidige voorwaarden. Dit betekent dat rekening gehouden dient te worden met jaarlijkse kosten voor het in stand houden van een monitoringsnetwerk van 300 derogatiebedrijven van € 4,9 miljoen per jaar. In dit bedrag zijn dus niet begrepen de kosten van het basismetnet en de uitvoering van eerder aangehaalde motie Koopmans.

Medezeggenschap monitoring

18, 32, 33, 34, 56, 65 en 66

Het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM) en de partijen die daarbij betrokken zijn hebben nu alleen een adviserende rol. Als de derogatiebedrijven gaan betalen voor de monitoring krijgen het LMM meer inspraak dan wel beslissingsbevoegdheid over het meet- en monitoringssystematiek en de daarmee gepaard gaande kosten, meetfrequentie, meetdiepte en uitvoerende organisaties? Zo nee, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie willen graag weten of de agrarische sector mag meebeslissen over bijvoorbeeld meetdiepte en meetlocaties, omdat zoals het nu blijkt de sector ook meebetaalt aan de monitoringskosten voor derogatie? Zo nee, waarom niet?

Kiezen de ondernemers de onderzoeksinstanties?

De leden van de VVD-fractie wil ook graag weten of maatschappelijke organisaties of ondernemers een (mede-)beslissende rol in het Landelijk Meetnet Effecten Mestbeleid hebben? Zo nee, waarom niet?

Daarnaast achten zij het van belang dat degenen die betalen ook mee kunnen denken over het beleid. Is er voorzien in een rol voor ondernemers ten aanzien van beslissingen over het derogatiemetnet, en zo nee, waarom niet?

De leden van de SGP-fractie vragen zich af wat de baten versus lasten zijn voor het gemiddelde derogatiebedrijf. Krijgen de betreffende ondernemers of hun sectorale organisaties inspraak in en (mede)zeggenschap over de vormgeving van het monitoringsnetwerk en, breder, het Landelijk Meetnet Effecten Mestbeleid? Zo nee, waarom niet?

Krijgen de betreffende ondernemers (mede)zeggenschap over de te hanteren meetdiepte? Zo nee, waarom niet?

Het wetsvoorstel is in het najaar van 2008 voorgelegd aan een groot aantal maatschappelijke organisaties. In een reactie van de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO-Nederland) op het wetsvoorstel werd een pleidooi gehouden voor meer zeggenschap van bedrijfsleven in onder andere meet- en monitoringskosten, meetfrequentie, meetdiepte en uitvoerende organisaties zover het de inrichting van het monitoringsnetwerk voor de derogatie betreft. De regering is in paragraaf 6 van de memorie van toelichting uitvoerig ingegaan op het pleidooi van LTO-Nederland. De leden van de fractie van de CDA, Christen Unie en VVD

houden een soortgelijk pleidooi. De regering is, anders dan genoemde fracties, van mening dat het feit dat individuele ondernemers bijdragen aan de kosten van de derogatiemonitoring, niet automatisch betekent dat individuele ondernemers dan wel belangorganisaties beslissingsbevoegdheid dienen te krijgen in de wijze waarop de monitoring wordt vormgegeven en door wie de monitoring wordt uitgevoerd. Maatschappelijke organisaties hebben al geruime tijd zitting in een begeleidingscommissie voor het LMM (BC-LMM). De BC-LMM heeft een adviserende rol richting de opdrachtgevers van het LMM – de ministers van VROM en LNV – als het gaat om het reilen en zeilen van het LMM, en daarmee ook van de derogatiemonitoring. De regering ziet geen aanleiding om het landbouwbedrijfsleven een andere rol toe te dichten dan de rol die nu vervuld wordt in de BC-LMM.

4. Diversen

4.1 Bedrijfseconomische effecten

31

De leden van de VVD-fractie willen daarnaast graag weten welke opbrengsten de minister verwacht door de gebruiksnormen aan te scherpen, en zijn benieuwd of dat dit in verhouding is tot de (maatschappelijke) kosten?

De CDM concludeert in het eerdergenoemd advies dat in het risico van derving van gewasopbrengst en kwaliteit door de voorgenomen aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen op korte termijn gering is. De CDM sluit niet uit dat op langere termijn de kans van derving van gewasopbrengst op bedrijven met een fors aandeel fosfaatbehoefte gewassen in het bouwplan onder bepaalde omstandigheden kan toenemen.

De kosten die samenhangen met de voorgestelde aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen houden verband met de verplichting om bodembemonstering ter bepaling van de fosfaattoestand van de bodem te laten verrichten. In de praktijk zullen veel ondernemers al regelmatige bodembemonstering laten uitvoeren om een zo optimaal mogelijk bemestingsplan te kunnen vaststellen.

Daar bodembemonstering voor veel ondernemers niet nieuw is en de te verwachten effecten op de opbrengst en kwaliteit van gewassen gering zijn, is er volgens de regering sprake van een goede balans tussen people, profit en planet.

35 en 36

De Raad van State gaf aan dat er negatieve effecten op kunnen treden op de bedrijfseconomische uitvoerbaarheid van de aan te scherpen gebruiksnormen. De leden van de VVD-fractie zien graag een concrete uiteenzetting van deze mogelijk negatieve effecten. Wat is het antwoord van het kabinet hierop?

De minister van LNV geeft aan dat de gevolgen van een beperking van plaatsing van dierlijke meststoffen voor de nationale mestmarkt beperkt zullen zijn. Hoe ruim kan de term «beperkt» geïnterpreteerd worden?

De opmerking van de Raad van State waar de leden van de VVD-fractie op wijzen heeft betrekking op één van de voorgestelde maatregelen om de gewenste milieukwaliteit te realiseren en wel het verminderen of verbieden van het gebruik van dierlijke meststoffen op bepaalde uitspoelingsgevoelige gewassen. In onderhavig wetsvoorstel (artikel I, onderdeel B) is een basis opgenomen om, in geval de in het vierde actieprogramma beschreven ruimte om met behulp van innovatieve maatregelen de gewenste milieukwaliteit te realiseren niet tijdig effect sorteert, voor

bepaalde gewassen op zand- en lössgronden het gebruik van dierlijke meststoffen te verbieden dan wel te verminderen. Zoals in de memorie bij het wetsvoorstel in de paragrafen 3.4 en 4.1 beschreven gaat het hierbij om circa 25 000 tot 30 000 hectare aan groentegewassen. Indien ook voor aardappelen, die eveneens uitspoelingsgevoelig zijn, op zand- en lössgronden een dergelijke beperking zou gaan gelden leidt dit tot een uitbreiding van het areaal met circa 65 000 tot 70 000 hectare. Effectuering van deze maatregel zou daarmee maximaal effect kunnen hebben op een areaal van 90 000 tot 100 000 hectare.

De in onderhavig wetsvoorstel opgenomen basis biedt ruimte om een lagere gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen voor te schrijven dan die volgend uit de Nitraatrichtlijn (170 kg N/ha/jr) dan wel het gebruik van dierlijke mest in zijn geheel te verbieden. Ook biedt deze wijziging van de meststoffenwet de mogelijkheid om alleen het gebruik van dierlijke meststoffen met een geringe werking te beperken. In geval er voor gekozen zou worden het gebruik van alle dierlijke meststoffen te beperken, dan zouden de bedrijfseconomische effecten van een dergelijke maatregel in hoofdzaak opgebouwd zijn uit twee componenten. In de eerste plaats betekent een afname van de plaatsingsruimte voor dierlijke mest dat (intensieve) veehouders op een kleinere mestmarkt concurreren voor afzetruimte. Zoals beschreven in onderhavige memorie ligt het gemiddelde gebruik van dierlijke mest in de akker- en tuinbouw op circa 50 procent van de toegestane ruimte van 170 kg N/ha/jr en bedraagt daarmee circa 85 kg N/ha/jr. Indien het gebruik van dierlijke mest in zijn geheel wordt verboden voor genoemde arealen betekent dit een verlies aan plaatsingsruimte van 8,5 miljoen kg N/jr. Dit verlies aan plaatsingsruimte is beperkt wanneer afgezet tegen de totale productie aan stikstof uit dierlijke mest en de nationale afzetruimte. Het verlies aan plaatsingsruimte kan een opstuwende werking hebben op de prijzen voor veehouders om hun overschot aan dierlijke meststoffen op een milieuverantwoorde wijze af te zetten. In welke mate de prijzen zullen stijgen is vooralsnog niet te voorzien. Het verbod op het gebruik van dierlijke mest dan wel een verlaagde norm voor het gebruik van dierlijke meststoffen betekent voor de afnemer een verlies aan inkomsten die veelal gepaard gaat met de afname van dierlijke meststoffen.

De tweede component wordt gevormd door een extra kostenpost voor akker- en tuinbouwers voor de aanvoer van kunstmeststoffen. Een verminderde gift aan stikstof en fosfaat uit dierlijke meststoffen betekent een kostenpost voor de aanvoer van kunstmeststoffen. De precieze kosten zijn afhankelijk van de dan geldende prijzen op de wereldmarkt voor kunstmeststoffen maar kunnen oplopen van honderd tot enkele honderden euro's per hectare per jaar.

In geval gekozen wordt voor een beperking van alleen het gebruik van dierlijke meststoffen met een geringe werking, dan zou een dergelijke maatregel een stimulans betekenen voor (intensieve) veehouders om middels be- en verwerking van dierlijke meststoffen de effectiviteit van de in de mest aanwezig nutriënten te verhogen. Een dergelijke invulling van aanvullende maatregelen zou, afhankelijk van de mate waarin veehouders daadwerkelijk bewerkte mestproducten in de markt kunnen zetten, niet leiden tot een afname van de plaatsingsruimte voor dierlijke mest en daarmee grote bedrijfseconomische effecten.

4.2 Mestbewerkingsproducten

7 en 42

De leden van de CDA-fractie missen in het voorliggende wetsvoorstel de aandacht voor mestbeem verwerking. Ten aanzien van differentiatie van

normen wordt wel aandacht gegeven aan de mogelijke ontwikkelingen. Op welke wijze wordt alvast ruimte gecreëerd voor de mestbe- en verwerkingsproducten?

Het stimuleren van mestbe- en verwerking is één van de speerpunten van de ministeries van LNV en VROM. De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd in hoeverre hier in het voorliggende wetsvoorstel op wordt voorgesorteerd?

Artikel I, onderdeel B, van het onderhavige wetsvoorstel voorziet erin in artikel 9, derde lid, van de Meststoffenwet een basis op te nemen om de gebruiksnormen voor dierlijke meststoffen te verlagen of zo nodig op nul te stellen. Zoals is weergegeven in paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel kan hiermee worden voorzien 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 onverminderd blijft toegestaan. Dit kan een impuls vormen voor veehouders met een overschot aan dierlijke mest, om hun dierlijke mest zodanig te bewerken of verwerken dat gebruik van deze mest leidt tot minder stikstofverliezen vergeleken met onbewerkte dierlijke mestsoorten.

Een verlaging van gebruiksnorm voor onbewerkte dierlijke mest sluit aan bij de gedurende het vierde actieprogramma te ontwikkelen innovaties in de landbouwpraktijk, waaronder verschillende vormen van mestbe- en verwerking van mest.

Met de Europese Commissie is afgesproken dat het met het vijfde actieprogramma door te voeren maatregelenpakket zal bestaan uit een combinatie van maatregelen die mede betrekking hebben op mestbe- en verwerking.

Keuzevrijheid ondernemer

24

Is het niet de individuele ondernemer die beslist welk gewas hij teelt, en in hoeverre is in die keuze de beschikbaarheid van dierlijke meststof bepalend? Men teelt een gewas in eerste instantie immers niet om er meststoffen in kwijt te kunnen maar omdat er vraag is naar dat specifieke gewas.

Het is inderdaad aan een individuele ondernemer om te bepalen welk gewas in bepaald jaar geteeld wordt. Welke overweging in deze keuze van doorslaggevend belang is zal per ondernemer verschillen. Er zijn geen aanwijzingen dat de beschikbaarheid van dierlijke meststoffen daarbij van betekenisvol belang is.

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