

Vergaderjaar 2007–2008

28 385

Evaluatie Meststoffenwet

Nr. 110

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKwaliteit**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2008

Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG L 375), ook wel Nitraatrichtlijn genoemd, gebiedt lidstaten ter implementatie van die richtlijn een actieprogramma op te stellen. De richtlijn verplicht lidstaten het actieprogramma ten minste eens per vier jaar zo nodig te herzien. Met deze brief informeer ik u mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in hoeverre ik herziening van het actieprogramma wenselijk acht.

Betekenis van het vierde actieprogramma

Sturend voor het generieke mestbeleid is op dit moment het derde actieprogramma inzake de Nitraatrichtlijn. Dit geldt tot eind 2009. Het volgende, vierde, actieprogramma zal de periode omvatten van 2010 tot en met 2013.

Gekoppeld aan de looptijd van het derde actieprogramma is de beschikking waarmee de Europese Commissie ermee heeft ingestemd dat grondgebruikers onder voorwaarden meer stikstof uit dierlijke mest op hun gronden brengen dan in beginsel op grond van de Nitraatrichtlijn is toegestaan. Deze beschikking, algemeen derogatie genoemd, loopt gelijktijdig af.

Het actieprogramma is om twee redenen een belangrijk document.

Ten algemene is het actieprogramma van belang omdat het kabinet daarin aangeeft welke maatregelen het zal nemen om ervoor te zorgen dat de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn worden bereikt.

Het actieprogramma is in het bijzonder van belang omdat het voor de Europese Commissie een basisstuk is waarop zij een verzoek van een lidstaat om derogatie beoordeelt.

Formeel behoeft een actieprogramma niet de goedkeuring van de Europese Commissie. Om echter opnieuw voor derogatie in aanmerking te

komen is instemming van de Europese Commissie met het actieprogramma feitelijk wel noodzakelijk. Op basis van besprekingen die vanaf juli met de Europese Commissie zullen worden gevoerd, hoop ik rond de komende jaarwisseling tot overeenstemming over de herziening van het actieprogramma te komen. Aansluitend zal ik de Europese Commissie verzoeken om opnieuw derogatie te verlenen. Daarvoor is ook instemming nodig van het Nitraatcomité.

Doelstellingen van het mestbeleid

Het mestbeleid heeft tot doel te voorkomen dat bemesting van landbouwgronden ertoe leidt dat de concentraties stikstof en fosfaat in bodem, water of lucht waarden bereiken die schadelijk zijn voor de kwaliteit van aquatische en terrestrische ecosystemen en voor de geschiktheid van grond- en oppervlaktewater om te dienen als grondstof voor de drinkwaterbereiding.

Verschillende EU-richtlijnen hebben tot doel ervoor te zorgen dat lidstaten daartoe maatregelen nemen of regels stellen. In het kader van het vierde actieprogramma is behalve de Nitraatrichtlijn het meest van belang de zogenaamde Kaderrichtlijn water (2000/60/EG, PbEG L 327).

De Nitraatrichtlijn verplicht lidstaten normen te stellen voor de hoeveelheid stikstof die ondernemers voor de teelt van gewassen ten hoogste op gronden mogen brengen. Ook verplicht de richtlijn lidstaten voorschriften te geven die een doelmatig gebruik van toegestane hoeveelheden stikstof beogen. Die voorschriften kunnen worden samengevat als «goede landbouwpraktijk». Indien deze maatregelen ontoereikend zijn voor het bereiken van de doelstellingen, dienen lidstaten aanvullende maatregelen te treffen.

De Kaderrichtlijn water heeft vooral het oog op een bepaalde ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater. De richtlijn laat lidstaten vrij daartoe zelf de noodzakelijk geachte maatregelen te bepalen.

Ter implementatie van deze richtlijnen zijn per 1 januari 2006 voor het gebruik van meststoffen nieuwe regels van kracht geworden, waarvan de beleidsmatige basis is neergelegd in het derde actieprogramma.

Opgaven en ambitie op hoofdlijnen voor 2010–2013

In 2007 is geëvalueerd in hoeverre de nieuwe regels effect sorteren. Bij brief van 3 december 2007 (Kamerstukken II, 2007–2008, 28 385, nr. 93) heb ik u mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat daarover geïnformeerd. De evaluatie laat zien dat de waterkwaliteitsdoelen die ingevolge de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water worden nagestreefd, in 2009 nog niet overal in Nederland zullen worden gehaald. Aanvullende maatregelen zijn daartoe nodig.

Een opgave voor het milieu geldt nog met name voor navolgende onderdelen.

- a. Nitraat in het grondwater: vooral in het zuidelijk zand- en lössgebied wordt de norm van 50 mg nitraat/l met de gebruiksnormen van 2009 niet gehaald.
- b. Nitraat in het oppervlaktewater: met name in zoute/brakke wateren zijn de gehalten te hoog voor de gewenste ecologische kwaliteit.
- c. Fosfaat in oppervlaktewater: op de meeste plaatsen zijn de fosfaatgehalten te hoog voor de gewenste ecologische kwaliteit. Nalevering uit de grote bodemvoorraad fosfaat staat een spoedige verbetering van het fosfaatgehalte in oppervlaktewateren in de weg.

De maatregelen in het vierde actieprogramma zullen ertoe moeten leiden dat deze knelpunten zoveel mogelijk worden weggenomen. De route naar dat doel loopt over twee sporen. Binnen het ene spoor wordt gestuurd op

de hoeveelheid mineralen die met meststoffen worden toegediend. Gebruiksnormen zijn hierbij het wettelijk voertuig. Het andere spoor stuurt op een doelmatig gebruik van die mineralen, met gebruiksvoorschriften voor goede landbouwpraktijk als wettelijk instrument. In de besprekingen zullen wij de Europese Commissie het vertrouwen geven dat ondernemers en de Nederlandse overheid een grote inspanning leveren om ervoor te zorgen dat de knelpunten worden opgelost.

Hieronder zal ik op hoofdlijnen aangeven wat ik ten aanzien van onderscheiden thema's met de Europese Commissie wil bespreken, om dat vertrouwen te geven.

Graag wil ik eerst echter met u delen vanuit welke visie ik de onderhandelingen met de Europese Commissie wil voeren.

Vertrekpunt

Voorop staat mijn vaste voornemen om de hiervoor genoemde knelpunten op te lossen en daarmee de gewenste milieukwaliteit te bereiken. Tot nu toe was de weg naar dat eindpunt redelijk vlak en goed begaanbaar voor nagenoeg alle ondernemers. We gaan nu echter een fase bereiken waarin de weg steiler wordt. De rijsnelheid zal hierop moeten worden aangepast, willen wij niet het gevaar lopen dat een groot aantal ondernemers onnodig strandt. Met andere woorden, waar ik naar zoek is een tempo dat bedrijven voldoende tijd geeft om hun management aan te passen aan de strengere normen en voorschriften die noodzakelijk zijn. Daarbij wil ik zoveel mogelijk een route kiezen die voor alle sectoren het perspectief biedt de eindstreep te halen. Dat vraagt tevens om solidariteit en samenwerking tussen sectoren en bedrijven.

Dan nog het volgende. Ik onderken dat bij aangescherpte normen extra inspanningen nodig zullen zijn om een goede bestemming te vinden voor dierlijke mest. De vorderingen die worden gemaakt bij de bewerking en verwerking van dierlijke mest acht ik echter van dien aard dat ik er vertrouwen in heb dat het bedrijfsleven daarin zal slagen. Overigens acht ik de verwerking van dierlijke mest ook uit een oogpunt van duurzaam gebruik van mineralen en energie van grote betekenis. In mijn visie op een duurzame veehouderij (Kamerstukken II, 2007–2008, 28 973, nr. 18) heb ik dan ook toegezegd initiatieven die daaraan bijdragen, te zullen ondersteunen. Ik zal dat onder meer doen door bij de Europese Commissie ruimte te bedingen voor de toepassing van producten van dierlijke mest die kunstmest kunnen vervangen. Over mestverwerking – en meer specifiek het onderdeel «kunstmestvervangers» – heb ik uw Kamer, mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, separaat geïnformeerd.

Gebruiksnormen

Stikstof

In mijn brief van 3 december 2007 over de evaluatie van de Meststoffenwet (Kamerstukken II, 2007–2008, 28 385, nr. 93) heb ik duidelijk gemaakt dat in de zandgebieden, in het bijzonder in de het zuidelijk deel en in het lössgebied, het nagestreefde nitraatgehalte in het grondwater niet kan worden gehaald zonder gebruiksnormen en of werkingscoëfficiënten van dierlijke mest aan te scherpen. Tot aanscherping voor 2008 en 2009 is inmiddels besloten. Die is echter zeker niet voldoende om het doel te bereiken. Aanvullende aanpassingen in de normstelling zijn onvermijdelijk. Uw Kamer heeft aangedrongen op differentiatie in de stikstofgebruiksnormen. Ik sta daar positief tegenover. Verschillende varianten worden nog op hun effecten onderzocht. Uitvoeringslasten, handhaaf-

baarheid en de lasten voor de ondernemers zullen daarin eveneens worden betrokken.

Fosfaat

In het huidige stelsel is er één fosfaatnorm voor grasland en één norm voor bouwland. Dat laat toe dat meer fosfaat wordt toegediend dan voor een goede ontwikkeling van gewassen noodzakelijk is.

Met de Europese Commissie is al bij de onderhandelingen over het derde actieprogramma afgesproken dat Nederland in 2015 een situatie van evenwichtsbemesting bereikt. Vanuit de optiek van de Kaderrichtlijn Water is evenwichtsbemesting een enigszins beperkte ambitie. Het areaal fosfaatverzadigde gronden wijzigt daarmee immers niet en daarom wordt ook de fosfaatbelasting van het oppervlaktewater op termijn niet minder groot. Dit pleit voor een model dat meer rekening houdt met de fosfaattoestand van de bodem. Ook het landbouwbedrijfsleven is voorstander van differentiatie op basis van de fosfaattoestand van de bodem, aangezien dat mogelijkheden biedt om structureel te voorzien in een hogere norm voor gronden waarvan de fosfaattoestand ontoereikend is om in de fosfaatbehoefte van het gewas te voorzien.

Gezien het brede draagvlak voor differentiatie op basis van de fosfaattoestand van de bodem zal in overleg met betrokken organisaties een scenario worden ontwikkeld met gedifferentieerde normen als uitgangspunt. Ook hier geldt dat de lasten voor overheid en ondernemers binnen aanvaardbare grenzen moeten blijven.

Het is evident dat bij gelijkblijvende omstandigheden aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen ertoe zal leiden dat de plaatsingsruimte voor dierlijke mest kleiner wordt. Zoals hiervoor opgemerkt zie ik oplossingen in de bewerking van mest. De gescheiden fracties die daarbij ontstaan maken het immers mogelijk de bemesting meer toe te snijden op de specifieke behoeften van de gewassen en de toestand van de bodem. Om een overmatige druk op de mestmarkt te voorkomen is het van belang dat het tempo waarin fosfaatnormen worden aangescherpt zodanig is dat het bedrijfsleven voldoende tijd heeft om zich op de nieuwe situatie voor te bereiden. Ik zal dit nadrukkelijk betrekken in het overleg met de Europese Commissie.

Glastuinbouw

Gezien de specifieke situatie van de glastuinbouw zal ik met de Europese Commissie overleggen over de meest geschikte instrumenten om de doelen te bereiken.

Doelmatige aanwending van meststoffen

Zoals hiervoor betoogd, zal de belasting van grond- en oppervlaktewater door de landbouw primair voorkomen moeten worden door scherpe gebruiksnormen. De hoogte van die normen is echter niet los te zien van de aard van de bemestingspraktijk. Goede landbouwpraktijk zorgt ervoor dat de mineralen in meststoffen maximaal ten goede komen aan het gewas. Om ondernemers daartoe te stimuleren, zijn regels gesteld voor onder meer de periode waarin mest mag worden toegediend. Ook zijn regels gesteld die er voor moeten zorgen dat mineralen die na de oogst in de bodem achterblijven, worden vastgelegd en dus niet kunnen uitspoelen.

Aan de Technische Commissie Bodembescherming (TCB) heb ik een deskundigenoordeel gevraagd over mogelijkheden de goede landbouwpraktijk verder te verbeteren. In het voorlopige oordeel dat de TCB in maart jl. heeft gegeven, noemt de commissie een aantal kansrijke maatregelen.

Als maatregel die de overheid kan nemen noemt de commissie een stringenter koppeling tussen enerzijds de periode waarin meststoffen mogen worden toegediend en anderzijds de aanwezigheid van een gewas dat de mineralen in die mest in voldoende mate kan opnemen. Een strikte toepassing van dit uitgangspunt zou naar het voorlopig oordeel van de TCB aanleiding geven de ruimte voor toedienen van meststoffen zowel in voor- als in najaar te bekorten en de mestopslagcapaciteit navenant te vergroten.

De TCB wijst ook op de geringe effectiviteit van de regels voor de verplichte teelt van een vanggewas. Aanvullende eisen acht de TCB gewenst om te waarborgen dat voldoende nutriënten in het vanggewas worden opgeslagen.

Beide maatregelen spreken mij aan, maar ik wil voor een definitieve standpuntbepaling eerst het definitieve oordeel van de TCB afwachten. Ik verwacht dat medio 2008.

Bufferstroken

Op dit moment is het gebruikers van gronden gelegen in gebieden in hoog Nederland verboden mest toe te dienen op gronden gelegen binnen vijf meter afstand van aangewezen waterlopen. Bufferstroken kunnen naast de reductie van stikstof en fosfaat meer functies dienen zoals recreatie, biodiversiteit en bescherming tegen afspoeling van gewasbeschermingsmiddelen. In mijn brief van 5 december 2007 (Kamerstukken II, 2007–2008, 28 385, nr. 95) heb ik u toegezegd dat ik de Europese Commissie zal wijzen op de mogelijkheid om stroken waar nodig veilig te stellen in het kader van andere beleidsdossiers, zoals die van natuur en recreatie of de Kaderrichtlijn water en op de resultaten die daarmee nu al zijn geboekt. De Europese Commissie heeft aangegeven met interesse uit te kijken naar de uitkomsten van het in het kader van het derde actieprogramma overeengekomen onderzoek naar de effectiviteit van bufferstroken en op basis hiervan nadere afspraken in het vierde actieprogramma te willen maken.

Derogatie

Ik wil vanzelfsprekend ook voor de periode 2009–2013 een derogatieverzoek indienen bij de Europese Commissie. Verlenging van de derogatie kan naar mijn stellige overtuiging binnen de nitraatrandvoorwaarden zonder risico voor het milieu. Een derogatie draagt ook bij aan verwezenlijking van het doel om schaarser wordende mineralen uit dierlijke mest goed te benutten en tegelijkertijd het gebruik van kunstmest terug te dringen. Zoals betoogd ligt hier een nadrukkelijke relatie met mestbewerking en -verwerking en met precisiebemesting. Ik zal de gesprekken met de Europese Commissie over een nieuwe derogatie tegen die achtergrond voeren.

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