

Vergaderjaar 2008–2009

31 945

Wijziging van de Meststoffenwet (differentiatie fosfaatgebruiksnorm)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

§ 1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe de Meststoffenwet in overeenstemming te brengen met de afspraken met de Europese Commissie, zoals deze voor de periode 2010 tot en met 2013 zijn vastgelegd in het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn.

Met het in de Meststoffenwet opgenomen gebruiksnormenstelsel wordt uitvoering gegeven aan 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; hierna: Nitraatrichtlijn). Ook strekt het gebruiksnormenstelsel ter uitvoering van de uit Europese regelgeving voortvloeiende verplichting tot normering van het gebruik van fosfaathoudende meststoffen. Het gaat dan vooral om 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; hierna: Kaderrichtlijn water).

Ingevolge artikel 5 van de Nitraatrichtlijn zijn lidstaten verplicht een actieprogramma op te stellen waarin de benodigde maatregelen ter bereiking van de milieudoelen van die richtlijn zijn opgenomen. Het actieprogramma moet ten minste eens per vier jaar worden herzien. Het derde actieprogramma Nitraatrichtlijn heeft betrekking op de jaren 2004 tot en met 2009. Voor de periode van 2006 tot en met 2009 heeft de Europese Commissie bij beschikking nr. 2005/880/EG¹ (hierna: derogatiebeschikking) ermee ingestemd dat grondgebruikers onder voorwaarden meer stikstof uit dierlijke mest op hun landbouwgronden brengen dan in beginsel op grond van de Nitraatrichtlijn is toegestaan. Deze beschikking, de derogatie, loopt gelijktijdig af met het derde actieprogramma. Formeel behoeft een actieprogramma niet de goedkeuring van de Europese Commissie. Om echter voor derogatie in aanmerking te komen is instemming van de Europese Commissie met het actieprogramma wel noodzakelijk.

Voor het vaststellen van de in het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn op te nemen maatregelen is onder meer gebruik gemaakt van de resul-

¹ Beschikking van de commissie van 8 december 2005 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG L 324).

taten van de evaluatie van de Meststoffenwet die in november 2007 is afgerond. De Tweede Kamer is over deze resultaten en de daaruit door de regering getrokken conclusies geïnformeerd bij de brieven van 29 oktober en 3 december 2007 van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (Kamerstukken II 2007/08, 28 385, nrs. 91 en 93). Op 6 december 2007 heeft daarover een algemeen overleg met de Vaste Kamercommissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit plaatsgevonden (Kamerstukken II 2007/08, 28 385, nr. 103), gevolgd door een verslag algemeen overleg op 13 december 2007 (Handelingen II 2007/08, nr. 36, blz. 2817–2820) en op 20 december 2007 (Handelingen II 2007/08, nr. 39, blz. 3083–3084).

Bij brief van 18 juli 2008 van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (Kamerstukken II 2007/08, 28 385, nr. 110), is de Tweede Kamer op hoofdlijnen geïnformeerd over de gewenste herziening van het actieprogramma Nitraatrichtlijn voor de periode 2010 tot en met 2013. Op 30 september 2008 heeft een briefing plaatsgevonden door ambtenaren van de Europese Commissie. Op 2 oktober 2008 heeft over de hoofdlijnen van het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn een algemeen overleg met de Vaste Kamercommissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit plaatsgevonden (Kamerstukken II 2008/09, 28 385, nr. 119).

Op basis van het overleg met de Kamercommissie en met de Europese Commissie, is het vierde actieprogramma verder ingevuld. Op 26 maart 2009 heeft de regering het vierde actieprogramma aan de Commissie doen toekomen. Bij brief van 24 maart 2009 van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Kamerstukken II 2008/09, 28 385, nr. 132) is het vierde actieprogramma aan de Tweede Kamer gezonden, waarover op 16 en 22 april 2009 overleg heeft plaatsgehad met de Vaste Kamercommissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Voorts zal bij de Europese Commissie een verzoek worden ingediend voor een hernieuwde derogatie voor de periode 2010 tot en met 2013. Het vierde actieprogramma vormt daarbij de basis waarop de Commissie het derogatieverzoek beoordeelt.

Het vierde actieprogramma noopt op een aantal onderdelen tot aanpassing van de Meststoffenwet. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet daarin. Allereerst wordt voorgesteld de in artikel 11, derde lid, van de Meststoffenwet opgenomen mogelijkheid tot aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen voor het bereiken van evenwichtsbemesting in 2015 mede te baseren op de fosfaattoestand van de bodem. Voorts wordt voorgesteld de thans in artikel 11, eerste en tweede lid, voor de jaren 2006 tot en met 2008 opgenomen fosfaatgebruiksnormen, te actualiseren overeenkomstig de in het vierde actieprogramma voor fosfaatneutrale gronden opgenomen normen en te voorzien in de mogelijkheid deze te differentiëren al naar gelang de in de bodem aanwezige hoeveelheid fosfaat. Daarnaast wordt voorgesteld in de Meststoffenwet een basis op te nemen om de stikstofgebruiksnormen te differentiëren naar gewasopbrengst en om de zogenoemde stikstofwerkingscoëfficiënt mede te differentiëren naar grondsoort en toegepaste landbouwpraktijk. Ook wordt voorzien in een basis om de voor de jaren 2014 en volgende voor fosfaatneutrale gronden vast te stellen fosfaatgebruiksnormen te differentiëren naar gewasopbrengst. Voorts wordt voorzien in de basis om de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen bij of krachtens algemene maat-

regel van bestuur te verlagen indien dit noodzakelijk zou blijken te zijn voor het behalen van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn vanaf 1 januari 2014. Het wetsvoorstel voorziet, naast de wijziging die onmiddellijk verband houdt met de uitvoering van het vierde actieprogramma, in de wettelijke basis om de kosten die samenhangen met de krachtens de Nitraatrichtlijn voorgeschreven monitoring van derogatie-bedrijven, bij die bedrijven in rekening te brengen.

Omdat de Europese Commissie aan het in behandeling nemen van het derogatieverzoek de voorwaarde heeft verbonden dat Nederland de maatregelen uit het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn tijdig en volledig in haar wettelijk stelsel heeft opgenomen, is het van groot belang dat het onderhavige wetsvoorstel uiterlijk op 1 januari 2010 kracht van wet zal hebben gekregen en in werking zal zijn getreden.

In het navolgende wordt ingegaan op de achtergronden bij het wetsvoorstel (paragraaf 2). Daarna wordt nader ingegaan op de voorgestelde wijzigingen (paragraaf 3). Vervolgens komen de bedrijfseffecten, de milieueffecten en de administratieve lasten (paragraaf 4), de uitvoering en handhaving (paragraaf 5) en de maatschappelijke commentaaronde aan de orde (paragraaf 6). Tot slot wordt het wetsvoorstel artikels- en onderdeelsgewijs toegelicht (paragraaf 7).

§ 2. Achtergrond

2.1 Fosfaatsturing

Zoals in paragraaf 1 is aangegeven strekt het gebruiksnormenstelsel mede ter uitvoering van de Kaderrichtlijn water. Voor een volledig overzicht van de relevante Europese regelgeving voor fosfaatsturing wordt verwezen naar paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel strekkende tot invoering van het gebruiksnormenstelsel (Kamerstukken II 2004/05, 29 930, nr. 3).

Op grond van de Kaderrichtlijn water zijn lidstaten onder meer gehouden om in beginsel uiterlijk in 2015 een goede toestand of een goed ecologisch potentieel van het grond- en oppervlaktewater en de daarvan afhankelijke ecosystemen te realiseren overeenkomstig bijlage V bij deze richtlijn. De Kaderrichtlijn water schrijft in artikel 4, eerste lid, onder andere voor dat lidstaten de nodige maatregelen nemen om achteruitgang van oppervlaktewaterkwaliteit tegen te gaan (het zogenoemde standstill-beginsel), waarbij de richtlijn uitgaat van een benadering gebaseerd op stroomgebieden. Dit wordt weerspiegeld in het Nederlandse implementatieplan waarbij de regionale overheden (waterschappen en provincies) vergaande bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben om maatregelpakketten voor (delen van) stroomgebieden op te stellen. Voorzien is dat de hierop gebaseerde definitieve stroomgebiedbeheersplannen eind 2009 zullen worden vastgesteld. In deze plannen zal de regering vastleggen op welke wijze Nederland de doelen van de Kaderrichtlijn water wil gaan bereiken. Tegelijk met de stroomgebiedbeheersplannen zullen de waarden voor de goede ecologische toestand voor natuurlijke wateren, en het goede ecologische potentieel voor sterk veranderde wateren worden vastgesteld. In de ex-ante evaluatie Kaderrichtlijn water van het Planbureau voor de Leefomgeving, zoals deze bij brief van 2 juni 2008 door de Staatssecretaris van Verkeer & Waterstaat aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 2007/08, 27 625, nr. 119), zijn vooruitlopend hierop de voor de daarbij onderscheiden watertypen indicatieve waarden opgenomen.

De Kaderrichtlijn water heeft mede betrekking op emissies, lozingen en stoffenverlies uit agrarische bronnen. Waar het gaat om de agrarische bronnen is voor de realisatie van deze doelstellingen niet alleen beperking van het gebruik van nitraat, maar ook van het gebruik van fosfaat in de vorm van meststoffen van belang. Zoals is aangegeven in voornoemde brief van 2 juni 2008, is uit de door het Planbureau voor de Leefomgeving uitgevoerde evaluatie van de voorgestelde maatregelenpakketten gebleken dat naast de onnatuurlijke inrichting van de Nederlandse watersystemen, de hoge nutriëntengehalten, met name van fosfaat, de belangrijkste beperkende factoren zijn voor een goede waterkwaliteit. Door veelvuldige toepassing van fosfaathoudende meststoffen in het verleden is de bodem op een aanzienlijk deel van het Nederlands landbouwareaal verzaagd met fosfaat. De huidige generieke fosfaatgebruiksnormen zijn nog steeds hoger dan de gewasonttrekking, waardoor de fosfaatophoping zich voortzet, al is de snelheid waarmee dit gebeurt de afgelopen jaren afgenomen.

Behoudens het voornoemde standstill-beginsel schrijft de Kaderrichtlijn water ook voor dat lidstaten de nodige maatregelen nemen om de huidige kwaliteit van oppervlaktewateren te verbeteren (artikel 4, tweede en derde lid). Met het behalen van evenwichtsbemesting wordt dit doel niet bereikt, omdat de voorraden aan fosfaat in de bodem nog vele jaren langer fosfaat zullen blijven naleveren aan het oppervlaktewater.

Hoewel lidstaten uiteraard zonder meer gehouden zijn de verplichtingen voortvloeiend uit de Kaderrichtlijn water te implementeren, heeft de Europese Commissie in de onderhandelingen over de invulling van het derde actieprogramma Nitraatrichtlijn als voorwaarde voor een derogatie van de stikstofgebruiksnorm voor dierlijke mest de eis gesteld dat Nederland een adequaat fosfaatbeleid voert. De Commissie stelde zich daarbij op het standpunt dat het toepassen van een verhoogde norm voor stikstof uit dierlijke mest niet mag leiden tot een milieuprobleem veroorzaakt door fosfaat.

In dat verband is de regering van mening, zoals ook is aangegeven in bovengenoemde brief van 2 juni 2008, dat ten aanzien van het terugdringen van nutriënten uit de landbouw, de Nitraatrichtlijn primair bepalend is voor de taakstelling van de landbouwsectoren. Voor fosfaat heeft de regering er derhalve voor gekozen om op basis van de Meststoffenwet generieke maatregelen te treffen.

Concreet houdt het met de Europese Commissie in het kader van het derde actieprogramma Nitraatrichtlijn overeengekomen adequate fosfaatbeleid in dat het terugdringen van fosfaatverliezen naar het milieu wordt versneld. Hiertoe moet de normstelling, anders dan in het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan (Kamerstukken II 2001/02, 27 801, nr. 1) is neergelegd, al in 2015, in plaats van in 2030, tot evenwichtsbemesting leiden. Met het oog daarop is, zoals is aangegeven in subparagraaf 2.4.2 van de memorie van toelichting, bij het wetsvoorstel strekkende tot invoering van het gebruiksnormenstelsel (Kamerstukken II 2004/05, 29 930, nr. 3) een traject van aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen voorzien, gericht op een verdere daling van de fosfaatbemesting en het bereiken van evenwichtsbemesting in 2015. In 2015 zou de fosfaatgift gelijk moeten zijn aan de fosfaatonttrekking door het gewas, vermeerderd met het onvermijdbare fosfaatverlies naar het milieu van maximaal 5 kilogram fosfaat per hectare per jaar. Met betrekking tot de wijze waarop de evenwichtsbemesting voor fosfaat in 2015 gerealiseerd zou kunnen worden is met de Europese Commissie in het kader van het derde actieprogramma Nitraatrichtlijn overeengekomen dat de fosfaatgebruiksnormen gedifferentieerd zouden kunnen worden indien dit vanuit landbouwkundig oogpunt of ter realisatie van de gewenste milieudoelen noodzakelijk mocht blijken. Naast

de in artikel 11 van de Meststoffenwet voor de jaren 2006, 2007 en 2008 vastgelegde fosfaatgebruiksnormen, bevat de bovengenoemde memorie van toelichting hiertoe in paragraaf 3.2, onder c, een indicatief normen-traject tot en met 2015, waarbij rekening is gehouden met de mogelijkheid om de bedrijfsvoering aan te passen en met de sociaal-economische consequenties voor de sector. Voorzien was dat definitieve besluitvorming over het normen-traject met inbegrip van een eventuele differentiatie zou plaatsvinden op basis van de in 2007 te houden evaluatie van de Meststoffenwet.

2.2 Evaluatie Meststoffenwet 2007

Bij de in paragraaf 1 van de memorie van toelichting aangehaalde brieven van 29 oktober en van 3 december 2007 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten van de evaluatie Meststoffenwet 2007 en de daaruit getrokken conclusies. De evaluatie heeft bestaan uit een viertal deelstudies:

1. Ex-post milieu, uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)¹;
2. Ex-post instrumenten, uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het Landbouw Economisch Instituut (LEI)²;
3. Ex-ante mestbeleid, uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van Alterra³;
4. Belevingsonderzoek, uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de WU-leerstoelgroep Bestuurskunde en het LEI⁴.

Het toenmalige Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) heeft een synthese van de resultaten van de deelstudies uitgebracht, onder de titel «Werking van de Meststoffenwet 2006»⁵. De evaluatie geeft een beeld van de effectiviteit en de werking van de Meststoffenwet in de praktijk. Het geeft een eerste beeld van de werking van het gebruiksnormenstelsel en de wijze waarop de agrarische sector met de wijziging van het stelsel per 1 januari 2006 is omgegaan.

In het navolgende wordt – voor zover relevant voor het onderhavige wetsvoorstel – ingegaan op de hoofdlijnen van de uitkomsten van de evaluatie.

Met betrekking tot de kwaliteit van het grondwater in de zand- en lössgebieden blijken vooral onder akker- en tuinbouwbedrijven (AT-bedrijven) de nitraatconcentraties nog te hoog, met name in het zuidelijk deel van het zand- en lössgebied. Onder AT-bedrijven is de norm van 50 milligram per liter nitraat, in ieder geval op korte termijn, nog niet binnen bereik. De gemiddelde nitraatconcentratie onder het gehele zand- en lössgebied voldoet hierdoor nog niet aan de norm. Terwijl bij circa 80 procent van de bemeten akker- en tuinbouwbedrijven de nitraatnorm nog steeds wordt overschreden, is op de helft van de melkveebedrijven de nitraatnorm wel gehaald.

Met betrekking tot de kwaliteit van oppervlaktewater tot 2006 blijkt op grond van monitoringsgegevens dat circa de helft van de oppervlaktewateren al voldoet aan de in paragraaf 2.1 genoemde indicatieve waarden voor de Kaderrichtlijn water. De uitgevoerde ex-post evaluatie leert voorts dat de verbetering van kwaliteit van oppervlaktewater zich voortzet, maar dat er met name voor fosfor grote verschillen bestaan tussen locaties.

Uit de evaluatie komt naar voren dat in 2004 de emissies uit landbouwgebieden verantwoordelijk zijn voor 54 procent van de belasting van het binnenlandse oppervlaktewater met fosfaat. Tussen 1985 en 2005 is de belasting van het oppervlaktewater met fosfaat vanuit landbouwgebieden met 5 procent gedaald. De industrie heeft de belasting in dezelfde periode met 97 procent gereduceerd terwijl de communale belasting (voornamelijk

¹ a). RIVM, «Waterkwaliteit op landbouwbedrijven», RIVM rapport 680130002/2007.

b). LEI, «Bodemoverschotten op landbouwbedrijven; Deelrapportage in het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2007 (EMW 2007)», oktober 2007, Rapport 3.07.05.

c). RIVM, «Milieukwaliteit en nutriëntenbelasting; Achtergrondrapport milieukwaliteit van de Evaluatie Meststoffenwet 2007», RIVM rapport 680130001/2007.

d). Alterra, «Nutriëntenbelasting van het landsysteem op het oppervlaktewater in relatie tot de oppervlaktewaterkwaliteit in vier stroomgebieden», Alterra-rapport 1477.

e). Alterra, «Trends in de fosfaattoestand van landbouwgronden in Nederland in de periode 1998–2003», Alterra-rapport 1537.

² a). LEI, «Eerste ervaringen met het Gebruiksnormenstelsel; Studie in het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2007 (hoofdrapport)», oktober 2007, Rapport 3.07.04.

b). LEI, «Eerste ervaringen met het Gebruiksnormenstelsel; Studie in het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2007 (achtergrondrapport)», oktober 2007.

³ a). MNP, «Prognose milieugevolgen van het nieuwe mestbeleid; Achtergrondrapport Evaluatie Meststoffenwet 2007», rapport nr. 500124002.

b). LEI, «Varkens- en pluimveerechten vóór 2015 afschaffen of niet? Studie in het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2007», oktober 2007, Rapport 3.07.06.

c). Praktijkonderzoek Plant & Omgeving (PPO), «Economische consequenties op bedrijfsniveau van het gebruiksnormenstelsel 2006–2009 voor de melkveehouderij en akker- en tuinbouw; Studie in het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2007», augustus 2007, PPO nr. 3250057700.

⁴ LEI, «Omgaan met mest; Betekenisgeving aan landbouw, milieu en mestregelgeving», oktober 2007, Rapport 3.07.07.

⁵ Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), «Werking van de meststoffenwet 2006; Overgang van verliesnormenstelsel naar een gebruiksnormenstelsel: evaluatie van werking in verleden (1998–2005), heden (2006–2007) en toekomst (2008–2015)», oktober 2007, MNP-publicatienummer 500124001.

lijk rioolwaterzuiveringsinstallaties en riooloverstorten) met 78 procent is gedaald¹. De totale afname van de belasting vanuit alle nationale bronnen bedroeg in de genoemde periode 77 procent.

Ook blijkt dat de gemiddelde fosforconcentraties in de periode tussen 1985 en 2005 ongeveer zijn gehalveerd. De fosforconcentraties in regionale wateren bedroegen in 2005 gemiddeld 0,37 mg/liter tegenover 0,72 mg/liter in 1985. Het maximaal toelaatbare risico (MTR) uit de vierde Nota op de Waterhuishouding voor fosfor bedraagt 0,15 mg/liter.

Wat betreft de fosfaattoestand van de bodem blijkt dat fosfaat zich in de Nederlandse landbouwgronden blijft ophopen zolang geen sprake is van een evenwicht tussen de fosfaatgift en de gewasopname. De accumulatie van fosfaat in de Nederlandse landbouwgronden is de afgelopen tien jaar met 8 procent gestegen tot gemiddeld 4700 kilogram fosfaat per hectare, waarbij de verschillen tussen percelen groot kunnen zijn. De evaluatie laat zien dat een aanzienlijk deel van de Nederlandse landbouwgronden een verhoogde fosfaattoestand heeft. Zoals weergegeven in tabel 1 heeft ruim 32 procent van het grasland in Nederland een fosfaattoestand *ruim voldoende* (PAL-getal tussen 27 en 50, afhankelijk van de grondsoort) en ruim 22 procent bevindt zich in de categorie *hoog* (PAL-getal > 40 tot 50, afhankelijk van de grondsoort).

Tabel 1: Fosfaattoestand voor grasland

Waardering bemestingadvies	PAL-getal zeeklei, veen, zand, dalgronden	PAL-getal rivierklei	PAL-getal löss	Percentage grasland binnen fosfaatklasse
Laag	< 16	< 14	< 13	2,5%
Vrij laag	16 – 26	14 – 22	13 – 18	17,7%
Voldoende	27 – 35	23 – 30	19 – 26	24,8%
Ruim voldoende	36 – 50	31 – 46	27 – 40	32,2%
Hoog	> 50	> 46	> 40	22,7%

Blijkens tabel 2 bevindt circa 17 procent van de percelen met maïsland zich in de categorie *vrij hoog* (Pw-getal 46 tot 60) en ruim 42 procent in de categorie *hoog* (Pw-getal > 60). Voor bouwland zijn deze percentages ruim 21 respectievelijk ruim 30 procent.

Tabel 2: Fosfaattoestand voor bouwland

Waardering bemestingadvies	Pw-getal	Percentage bouwland binnen fosfaatklasse	Percentage maïsland binnen fosfaatklasse
Zeer laag	< 11	0,7%	1,0%
Laag	11–20	5,3%	7,4%
Voldoende	21–30	14,2%	12,2%
Ruim voldoende	31–45	27,7%	19,5%
Vrij hoog	46–60	21,4%	17,1%
Hoog	> 60	30,7%	42,8%

Op ten minste 35 procent van het areaal is op grond van de beginselen van een goede landbouwpraktijk en het bemestingadvies feitelijk geen fosfaatbemesting nodig. Op nog eens 30 procent van het areaal volstaat een fosfaatbemesting die lager is dan de evenwichtsbemesting.

¹ RIZA, Mest en Oppervlaktewater – Een terugblik 1985–2005, RWS RIZA-rapport 2007002, september 2007.

De gegevens over de fosfaattoestand van de Nederlandse landbouwbodems, zoals opgenomen in de tabellen 1 en 2, zijn gebaseerd op een analyse van vrijwillig aangevraagde bemonstering (circa 55 000 tot

70 000) van landbouwpercelen door landbouwbedrijven in Nederland. De resultaten van de analyse zijn weergegeven in het rapport «Trends in de fosfaattoestand van landbouwgronden in Nederland in de periode 1998–2003» van Alterra¹. Dit rapport maakt onderdeel uit van de evaluatie van de Meststoffenwet 2007. Zoals is aangegeven in dit rapport is het aandeel gronden met een hoge fosfaattoestand in de praktijk naar verwachting groter en het aandeel gronden met een lage fosfaattoestand lager. Bedrijven die percelen bezitten met een (zeer) hoge fosfaattoestand zien namelijk – uit kostenoverwegingen – veelal af van grondbemonstering, terwijl bedrijven met juist een lage of onvoldoende fosfaattoestand van hun percelen deze percelen frequenter zullen laten bemonsteren.

2.3 Advies Technische commissie bodembescherming

Om een beeld te krijgen van de uit de evaluatie gebleken inzichten rondom landbouwkundige (fosfaatopname en fosfaatbehoefte) en milieukundige (fosfaatbelasting naar bodem en oppervlaktewater) aspecten is de Technische commissie bodembescherming (TCB) door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, gevraagd hierover te adviseren. Aan de TCB is ook gevraagd een advies uit te brengen over de relatie tussen fosfaatverzadiging en uitspoeling naar het oppervlaktewater en over de mogelijkheden om de fosfaatgebruiksnormen af te stemmen op de fosfaattoestand van de bodem.

Bij brief van 17 juli 2007 heeft de TCB een advies over de aanpak van fosfaatverzadigde gronden in Nederland aangeboden aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer².

Met betrekking tot fosfaatverzadiging van bodems merkt de TCB op dat de totale hoeveelheid fosfaat die aan een bodem kan worden gebonden – het fosfaatbindend vermogen – 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. Afhankelijk van de fosfaatverzadigingsgraad van de bodem en de hydrologische omstandigheden kan volgens de TCB sprake zijn van fosfaatuitspoeling naar het oppervlaktewater en wordt gesproken van fosfaatlekkende gronden.

Voor het terugdringen van fosfaatverzadiging in landbouwbodems ziet de TCB mogelijkheden om met gedifferentieerde fosfaatgebruiksnormen hieraan een bijdrage te leveren. De TCB adviseert om de uitgangspunten van de huidige fosfaatbemestingsadviezen te gebruiken als basis voor gedifferentieerde fosfaatgebruiksnormen. De huidige bemestingsadviezen zijn onder meer afgestemd op de beschikbaarheid van fosfaat in de bodem en op de fosfaatbehoefte van en fosfaatafvoer via het gewas. Toepassing van deze adviezen kan naar de opvatting van de TCB een grote bijdrage leveren aan een duurzaam beheer van landbouwbodems en een vermindering van de belasting van het oppervlaktewater. De TCB stelt daartoe een functionele driedeling voor van Nederlandse landbouwbodems op basis van de beschikbaarheid van fosfaat voor de agrarische productie:

1. Fosfaattoestand «laag»: in een situatie met een landbouwkundig lage fosfaattoestand van de bodem is het volgens de TCB redelijk om meer fosfaat aan de bodem toe te dienen dan de hoeveelheid die bij de oogst met het gewas wordt afgevoerd. De fosfaattoestand van de

¹ Alterra-rapport 1537.

² Technische Commissie Bodembescherming, Advies fosfaatverzadiging in landbouwbodems, S35(2007), 17 juli 2007.

- bodem zal voor de gewasproductie verbeteren, hetgeen in overeenstemming is met het huidige bemestingsadvies;
2. Fosfaattoestand «voldoende»: in een situatie met een landbouwkundig voldoende fosfaattoestand van de bodem zou naar de mening van de TCB aangesloten moeten worden op het bemestingsadvies op basis van evenwichtsbemesting;
 3. Fosfaattoestand «hoog»: in situaties met een landbouwkundig ruim voldoende tot hoge fosfaattoestand van de bodem adviseert de TCB overeenkomstig het huidige bemestingsadvies minder fosfaatbemesting toe te passen dan de onttrekking door het gewas of deze zelfs geheel achterwege te laten. Indien meer fosfaat uit de bodem wordt onttrokken dan via de oogst van het gewas wordt afgevoerd, vermindert de fosfaatvoorraad in de bodem en wordt de kans op uitspoeling van fosfaat naar grond- en oppervlaktewater volgens de TCB kleiner. Blijkens recente veldstudies heeft verlaging van de fosfaatvoorraad in de bodem bij een hoge fosfaattoestand van de bodem geen gevolgen voor de agrarische productiviteit.

Gedifferentieerde fosfaatgebruiksnormen overeenkomstig bovenstaande driedeling vormen een zelfcorrigerend systeem. Percelen uit de categorie «hoog» zullen geleidelijk terugvallen in de categorie «voldoende» waarop vervolgens evenwichtsbemesting kan worden toegepast. In de situatie dat bij percelen in de categorie «voldoende» fosfaat uitspoelt of onomkeerbaar wordt vastgelegd in de bodem, zullen deze op den duur terugvallen in de categorie «laag» en kan een extra fosfaatgift worden toegepast.

Overigens constateert de TCB dat de wetenschappelijke inzichten omtrent de meting van de fosfaattoestand van de bodem in beweging zijn. In de huidige bemestingsadviezen wordt de fosfaattoestand aangeduid met het Pw-getal (uitgedrukt in milligrammen fosfaat per liter grond) of met het PAL-getal (uitgedrukt in milligrammen fosfaat per 100 gram grond). Het Pw-getal geeft de hoeveelheid fosfaat aan die in de bodemoplossing voorkomt plus een deel van de hoeveelheid gemakkelijk uitwisselbaar fosfaat. Met het PAL-getal wordt ook een deel van het moeilijk uitwisselbaar fosfaat bepaald. De TCB adviseert eventuele verbeteringen in de meetmethoden door te laten werken in de wijze waarop de fosfaattoestand van de bodems wordt bepaald.

§ 3. Wijzigingen

3.1 Fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen

3.1.1 Indeling in fosfaatklassen

De regering is van oordeel dat de omvang van de fosfaatproblematiek in Nederland met zich brengt dat in Nederland de komende periode aanzienlijke beperkingen ten aanzien van het fosfaatgebruik nodig zijn om een goede toestand of een goed ecologisch potentieel overeenkomstig bijlage V bij de Kaderrichtlijn water te kunnen realiseren. Ook zijn de beperkingen nodig om in gebieden waar een langere termijn en een lagere milieudoelstelling van toepassing is, een verdere achteruitgang van de ecologische toestand te voorkomen.

Bij de huidige fosfaatsnormering wordt geen rekening gehouden met de fosfaattoestand, en daarmee het fosfaatleverende vermogen van de bodem. Hierdoor kan meer fosfaat worden toegediend dan voor een goede ontwikkeling van gewassen noodzakelijk is. Het areaal gronden met een hoge fosfaattoestand neemt daardoor niet af en evenmin neemt de fosfaatbelasting van het oppervlaktewater af. Om die reden acht de regering het toepassen van evenwichtsbemesting zonder rekening te houden

met de fosfaattoestand van de bodem geen passende methodiek om de fosfaatverzadiging van de Nederlandse landbouwgronden effectief aan te pakken. Differentiatie op basis van de fosfaattoestand van de bodem is in dat licht een noodzakelijke stap om de problematiek van fosfaatverzadiging aan te pakken. Een dergelijke benadering past naar de mening van de regering bovendien binnen de vereisten van een goede landbouwpraktijk.

In lijn met het advies van de TCB voorziet het wetsvoorstel in een onderscheid van drie fosfaatklassen. Hierbij is het aantal fosfaatklassen dat in de bemestingsadviezen wordt gehanteerd – zoals vermeld in tabel 1 en 2 in paragraaf 2.2 – teruggebracht tot drie categorieën: laag, neutraal en hoog. In artikel 1, eerste lid, van de Meststoffenwet worden hiertoe de begrippen «grond met lage fosfaattoestand», «grond met neutrale fosfaattoestand» en «grond met hoge fosfaattoestand» met de daarbij behorende omschrijving opgenomen (artikel I, onderdeel A), overeenkomstig de in de tabellen 3 en 4 weergegeven hoogte van de fosfaattoestand voor bouwland onderscheidenlijk grasland.

Tabel 3: Fosfaatklassen bouwland (inclusief maïsland)

Fosfaatklaſſe	Pw- getal zand en löſs, klei en veen	Percentage bouwland binnen fosfaatklaſſe
Laag	< 36	circa 29%
Neutraal	36 – 55	circa 31%
Hoog	> 55	circa 40%

Tabel 4: Fosfaatklassen grasland

Fosfaatklaſſe	PAL -getal zand en löſs, klei en veen	Percentage grasland binnen fosfaatklaſſe
Laag	< 27	circa 20%
Neutraal	27–50	circa 57%
Hoog	> 50	circa 23%

Bemestingsplannen voor bouwland worden opgesteld op basis van de *Adviesbasis voor de bemesting van akkerbouw- en vollegrondsgroentegewassen*¹. Deze zijn onder meer afgestemd op de beschikbaarheid van fosfaat in de bodem, fosfaatbehoefte van het gewas en de fosfaatafvoer via het gewas. Ingeval sprake is van een lage fosfaattoestand op bouwland wordt in bemestingsplannen geadviseerd de fosfaattoestand te verhogen tot een Pw-getal tussen de 25 en 30. Op het moment dat de actuele fosfaattoestand zich tussen Pw 25 en Pw 45 bevindt, wordt geadviseerd de fosfaattoestand te handhaven. In de praktijk streven ondernemers in de akker- en tuinbouw over het algemeen naar relatief hoge fosfaattoestanden. Dit uit vrees voor een te beperkte fosfaatvoorziening vanuit de bodem en lage bodemvruchtbaarheid.

Landbouwkundig ligt uiteindelijk voor bouwland een grens tussen de klassen «laag» en «neutraal» van Pw 31 in de rede. In het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn is voor bouwland Pw 36 als de grens tussen de klassen «laag» en «neutraal» opgenomen zodat ondernemers de gelegenheid hebben zich in landbouwkundig opzicht aan te passen aan het nieuwe beleid.

¹ PPO (2003), Praktijkonderzoek Plant & Omgeving, Adviesbasis voor de bemesting van akkerbouw- en vollegrondsgroentegewassen, Publicatie 307, Lelystad 2003.

Milieukundig heeft deze hogere grens voor de fosfaatklasse «laag» op bouwland gedurende het vierde actieprogramma nagenoeg geen gevolgen. Het risico op belasting van het oppervlaktewater met een teveel aan fosfaat is vooral groot bij gronden met een hoge fosfaattoestand. Zoals is beschreven in paragraaf 2.3 wijst de TCB op het verhoogde risico op uitspoeling van fosfaat bij fosfaatverzadigde gronden. Dit zijn over het algemeen gronden met een hoge tot zeer hoge fosfaattoestand. Om de gewenste ecologische kwaliteit van zoete oppervlaktewateren sneller te bereiken richten de in het vierde actieprogramma op dit punt opgenomen maatregelen zich met name op de aanpak van fosfaatverzadigde gronden en de uitspoeling van fosfaat uit deze landbouwgronden naar het oppervlaktewater. Tegen die achtergrond is in het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn voor gronden met een hoge fosfaattoestand Pw 55 als grens tussen de klassen «neutraal» en «hoog» voor bouwland opgenomen.

Voor grasland is bij de vaststelling van de grenzen tussen de drie onderscheiden fosfaatklassen aansluiting gezocht bij de grenzen zoals deze gehanteerd worden in de *Adviesbasis bemesting grasland en voedergrassen*¹. De grens tussen de klasse «laag» en de klasse «neutraal» ligt bij PAL 27, overeenkomend met de grens tussen de klasse «vrij laag» en «voldoende» uit genoemde adviesbasis. De grens tussen de klassen «neutraal» en «hoog» ligt bij PAL 50. Deze grens sluit aan bij de grens tussen de klasse «ruim voldoende» en de klasse «hoog» uit de adviesbasis.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet erin de fosfaatklassenindeling uit het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn op te nemen in de wet. Overigens is met de Europese Commissie afgesproken de fosfaatklassenindeling in het voor de periode van 2014 tot 2017 op te stellen vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn opnieuw tegen het licht te houden. Afhankelijk van de dan beschikbare kennis over de belasting van het oppervlaktewater door uit- en afspoeling van fosfaat van landbouwgronden en van de bemestingadviezen zoals deze voortvloeien uit de dan geldende wetenschappelijke inzichten, zal de regering een wetsvoorstel in procedure brengen dat voorziet in de aanpassing van de fosfaatklassenindeling.

Zoals is weergegeven in tabel 1 in paragraaf 2.2 worden bij het bemestingadvies voor grasland meer bodemtypen onderscheiden dan de voor de werking van het gebruiksnormenstelsel in de Meststoffenwet onderscheiden grondsoorten, zand of löss, klei en veen. Bovendien worden voor die bodemtypen verschillende waarderungen van de fosfaattoestand gehanteerd. Voorzien wordt dat het doorvoeren van de in de bemestingsadviezen gehanteerde verfijning van grondsoorten zou leiden tot een aanmerkelijk grotere complexiteit van het normenstelsel en aldus onduidelijkheid bij de doelgroep in de hand werkt. Ook zou dit leiden tot hogere uitvoeringslasten en administratieve lasten. Om die reden heeft de regering ervoor gekozen de in het bemestingadvies onderscheiden bodemtypen samen te voegen tot één categorie waarbij voor de indeling in fosfaatklassen is uitgegaan van de in het bemestingsadvies voor zeeklei, veen, zand en dalgronden gehanteerde fosfaatwaarden.

Ter bepaling van de fosfaattoestand van de bodem zullen betrokken landbouwers bodemonderzoek moeten laten uitvoeren. Over de wijze waarop dit bodemonderzoek zal moeten worden verricht, zullen op basis van artikel 35, eerste lid, onderdeel e, van de Meststoffenwet nadere regels worden gesteld. Voorzien wordt dat voor de wijze waarop de bodembemonstering moet worden verricht, daar waar mogelijk zal worden aangesloten bij hetgeen op grond van artikel 9, tweede lid, en artikel 11, vijfde lid, van de Meststoffenwet voor derogatiebedrijven onderscheidenlijk

¹ Commissie Bemesting Grasland en Voedergrassen (2008), p.a. Animal Science Group, *Adviesbasis bemesting grasland en voedergrassen*, januari 2008.

voor fosfaatarme gronden is voorgeschreven. Deze voorschriften zullen in lijn met het advies van de TCB worden herzien zodra nieuwe adequate meetmethoden voor de bepaling van de fosfaattoestand van bodems beschikbaar zijn. Voor de situatie dat deze voorschriften voorzien in een nieuwe meetmethode voor de bepaling van fosfaat en deze meetmethode tot een andere aanduiding van de waarde van de fosfaattoestand van de bodem leidt, wordt voorgesteld in artikel 1, eerste lid, onderdelen u en v, een grondslag op te nemen om de in die onderdelen vastgelegde grenzen tussen de fosfaatklassen uit te drukken in de bij regeling vastgestelde nieuwe aanduidingen. (artikel I, onderdeel A).

3.1.2 Hoogte fosfaatgebruiksnormen 2010–2013

Zoals in paragraaf 2.1 is aangegeven zijn met de Europese Commissie in het derde actieprogramma Nitraatrichtlijn voor de jaren 2009–2015 indicatieve fosfaatgebruiksnormen afgesproken voor bouwland en grasland, die zijn gericht op evenwichtsbemesting in 2015. Evenals in het derde actieprogramma Nitraatrichtlijn wordt in het vierde actieprogramma uitgegaan van een aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen, gericht op het bereiken van evenwichtsbemesting in 2015, met dien verstande dat – zoals is toegelicht in paragraaf 3.1.1 – de hoogte van de normering mede wordt afgestemd op de fosfaattoestand van de bodem. Door middel van het onderhavige wetsvoorstel wordt deze nadere verfijning van de doelstelling neergelegd in artikel 11, derde lid, van de Meststoffenwet (artikel I, onderdeel D).

De basis voor het met de Europese Commissie in het vierde actieprogramma overeengekomen normentraject voor grond met een neutrale fosfaattoestand wordt gevormd door de indicatieve fosfaatgebruiksnormen voor de jaren 2010 tot en met 2013 voor bouwland en grasland uit het derde actieprogramma. Het normentraject voor grasland gelegen op grond met een neutrale fosfaattoestand is daarbij ten opzichte van het indicatieve normentraject uit het derde actieprogramma ongewijzigd. Voor bouwland is ten opzichte van het indicatieve normentraject voor de jaren 2010 en 2011 een verhoging van de fosfaatnorm voorzien van 75 kilogram naar 80 kilogram fosfaat per hectare per jaar onderscheidenlijk van 70 kilogram naar 75 kilogram fosfaat per hectare per jaar. Deze verhoging van de normen houdt verband met het naar aanleiding van de evaluatie van de Meststoffenwet 2007 door de Europese Commissie geacordeerde besluit van de regering om de fosfaatgebruiksnormen voor bouwland en grasland voor 2009, in afwachting van het advies van de TCB naar de mogelijkheden van differentiatie van fosfaatgebruiksnormen, gelijk te houden aan de normen van 2008. Met het oog op het aanpassingsvermogen van de sector is besloten de aanscherping van de normering voor bouwland voor 2010 en 2011 binnen aanvaardbare grenzen te houden.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet erin de fosfaatnormen voor grasland en bouwland op fosfaatneutrale grond voor de jaren 2010 tot en met 2013 in artikel 11, eerste en tweede lid, van de Meststoffenwet op te nemen (artikel I, onderdeel D). Voor de jaren 2014 en 2015 zijn in het vierde actieprogramma indicatieve normen opgenomen. In tabel 5 zijn de fosfaatnormen voor de jaren 2010 tot en met 2013 en de indicatieve fosfaatnormen voor 2014 en 2015 weergegeven.

Tabel 5: Fosfaatgebruiksnormen voor fosfaatneutrale grond voor de periode 2010–2013 en indicatieve fosfaatgebruiksnormen voor de jaren 2014 en 2015 voor bouwland en grasland

Jaar	2010	2011	20 12	2013	2014	2015
Grasland						
Fosfaatneutrale grond	95	95	95	95	95	90
Bouwland						
Fosfaatneutrale grond	80	75	70	65	65	60

Bij de op grond van artikel 46 van de wet uiterlijk in 2012 te verrichten evaluatie van de Meststoffenwet, zal het normentraject na 2013 opnieuw tegen het licht worden gehouden. Hierbij zullen ook de ontwikkelingen in de implementatie van maatregelen die volgen uit de Kaderrichtlijn water worden betrokken. Tegen deze achtergrond is ervan afgezien om de normen na 2013 al in de wet op te nemen. De vaststelling van de betrokken normen zal ingevolge het derde lid van artikel 11 van de Meststoffenwet bij algemene maatregel van bestuur kunnen geschieden (artikel I, onderdeel D).

Voorts zijn in het vierde actieprogramma de in tabel 6 weergegeven fosfaatsnormen voor gronden met een hoge onderscheidenlijk lage fosfaattoestand opgenomen. Voor de jaren 2014 en 2015 zijn deze normen indicatief.

Tabel 6: Fosfaatgebruiksnormen voor de periode 2010–2013 en indicatieve fosfaatgebruiksnormen voor de jaren 2014 en 2015 voor bouwland en grasland op grond met hoge en lage fosfaattoestand

Jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Grasland						
grond met hoge fosfaattoestand	90	90	85	85	85	80
grond met lage fosfaattoestand	100	100	100	100	100	100
Bouwland						
grond met hoge fosfaattoestand	75	70	65	55	55	50
grond met lage fosfaattoestand	85	85	85	85	80	75

Anders dan de TCB adviseert, komt het de regering minder aangewezen voor om bij de normstelling volledig aan te sluiten bij het bemestingsadvies voor fosfaat. Een dergelijke strikte toepassing van het bemestingsadvies zou betekenen, dat op circa 35 procent van het areaal fosfaatbemesting achterwege gelaten zou kunnen worden, hetgeen zou leiden tot een landelijke reductie in het fosfaatgebruik van ruim 45 miljoen kilogram¹. Bij gelijkblijvende omstandigheden zou dit ertoe leiden dat de plaatsingsruimte voor dierlijke mest navenant kleiner wordt als gevolg waarvan het mestoverschot fors toeneemt. Om een overmatige druk op de mestmarkt te voorkomen is het tempo waarin de gedifferentieerde fosfaatsnormen worden aangescherpt derhalve 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. In paragraaf 4.1 worden de in dat verband door de bedrijven te treffen maatregelen toegelicht.

De vaststelling van de fosfaatgebruiksnormen voor gronden met een fosfaattoestand «hoog» zal ingevolge het door onderhavige wetvoorstel gewijzigde artikel 11, vierde lid, (artikel I, onderdeel D) bij algemene maatregel van bestuur kunnen geschieden. Daarbij is in verband met het aanpassingsvermogen van landbouwbedrijven de clausulering opgenomen dat de normen voor gronden met een hoge fosfaattoestand ten hoogste 10 kilogram fosfaat per hectare lager vastgesteld kunnen worden

¹ Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), «Werking van de meststoffenwet 2006; Overgang van verliesnormenstelsel naar een gebruiksnormenstelsel: evaluatie van werking in verleden (1998–2005), heden (2006–2007) en toekomst (2008–2015)», oktober 2007, MNP-publicatienummer 500124001.

dan de voor fosfaatneutrale grond geldende norm in het desbetreffende jaar. De fosfaatgebruiksnormen voor gronden met een lage fosfaat-toestand zullen op grond van het gewijzigde vijfde lid van artikel 11 bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Dit artikellid biedt tevens de basis om bij ministeriële regeling hogere fosfaatgebruiksnormen vast te stellen voor de zogenoemde fosfaatfixerende en fosfaatarme gronden teneinde te voorzien in de mogelijkheid om op die gronden reparatiebemesting toe te passen.

3.2 Differentiatie naar gewasopbrengst

De op grond van artikel 10, eerste lid, van de Meststoffenwet vast te stellen stikstofgebruiksnormen kunnen ingevolge het tweede lid van dat artikel worden gedifferentieerd naar het gewas, de toegepaste landbouwpraktijk, de ecologische kenmerken van een waterlichaam en de kenmerken van de bodem.

In de eerder genoemde brief van 3 december 2007 heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, aangegeven onderzoek te laten verrichten naar de mogelijkheden en randvoorwaarden om de stikstofgebruiksnormen eveneens te differentiëren naar de opbrengst van het gewas. Bij de motie Koopmans-Cramer heeft de Tweede Kamer opnieuw aandacht hiervoor gevraagd (Kamerstukken II, 2008/09, 28 385, nr. 124). Dit onderzoek wordt uitgevoerd mede op uitdrukkelijk verzoek van de landbouwsector en de Tweede Kamer. In het onderzoek wordt ook nadrukkelijk aandacht besteed aan de controleerbaarheid en handhaafbaarheid, de robuustheid van het gebruiksnormenstelsel en de gevolgen voor administratieve lasten en uitvoeringskosten.

Het bedrijfsleven heeft voorts de wens geuit om de fosfaatgebruiksnormen te differentiëren naar de opbrengst van het gewas. De Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) heeft op verzoek van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een studie verricht naar de landbouwkundige en bedrijfseconomische gevolgen van de voorgenomen aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen¹. Uit deze studie blijkt dat bij een generieke fosfaatgebruiksnorm van 60 kilogram gemiddeld circa 5 à 10 kilogram fosfaat per hectare per jaar meer wordt gegeven dan de gewassen gemiddeld onttrekken. In de akker- en tuinbouw is het risico van derving van gewasopbrengst en -kwaliteit door de voorgenomen aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen volgens de CDM op korte termijn dan ook gering. Binnen de termijn van het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn acht de CDM een differentiatie van fosfaatgebruiksnormen op basis van gewasopbrengsten voor bouwland niet noodzakelijk om te voorzien in een voldoende gewasopbrengst. 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.

Naar de noodzaak en de mogelijkheid om de fosfaatgebruiksnormen voor grasland te differentiëren op basis van de opbrengst van het gewas zal lopende het vierde actieprogramma onderzoek worden uitgevoerd. Hierbij worden uitdrukkelijk ook aspecten als handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, administratieve lasten en uitvoeringskosten betrokken.

Vooruitlopend op definitieve besluitvorming over differentiatie van de gebruiksnormen op basis van de opbrengst van het gewas, wordt door middel van het onderhavige wetsvoorstel in artikel 10, tweede lid, van de Meststoffenwet de basis opgenomen om de stikstofgebruiksnormen te

¹ Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM), «Advies differentiatie fosfaatgebruiksnormen», Wageningen 2007; Deelrapporten:

– Van Dijk et al, «Landbouwkundige gevolgen van het aanscherpen en differentiëren van fosfaatgebruiksnormen voor de akker- en tuinbouw», PPO, Rapport nr. 367, december 2007;

– Aarts et al, «Landbouwkundige gevolgen van het aanscherpen en differentiëren van fosfaatgebruiksnormen voor de melkveehouderij», PRI, Rapport 166, februari 2008.

– Chardon et al, «Milieukundige gevolgen van aanscherping en differentiatie van fosfaatgebruiksnormen voor de landbouw», Alterra, rapport 1571, 2007. Commissie van Deskundigen Meststoffenwet, Advies fosfaatverzadiging in landbouwbodems, S35(2007), 17 juli 2007.

differentiëren naar gewasopbrengst (artikel I, onderdeel C). Ook in het derde lid van artikel 11 van de Meststoffenwet wordt voorzien in een basis om de voor de jaren 2014 en volgende voor fosfaatneutrale gronden vast te stellen fosfaatgebruiksnormen te differentiëren naar gewasopbrengst. (artikel I, onderdeel C,).

3.3 Doorberekening monitoring

Op grond van de derogatiebeschikking is Nederland gehouden om gegevens over de effecten van de derogatie te verzamelen en jaarlijks aan de Europese Commissie te rapporteren. Met het oog op het verkrijgen van de benodigde gegevens is Nederland ingevolge artikel 8, tweede lid, van de derogatiebeschikking verplicht een monitoringsnetwerk voor de bemesting van grondwater, bodemvocht, drainwater en sloten op derogatiebedrijven in te richten en in stand te houden. De inrichting en instandhouding van dit monitoringsnetwerk wordt uitgevoerd binnen het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM), waarbinnen sinds 1992 ook de waterkwaliteit en bedrijfsvoering op daartoe geselecteerde landbouwbedrijven worden gemonitord.

De derogatiemonitoring voor de periode 2006–2009 is gefinancierd uit algemene middelen. Omdat de derogatiebeschikking eerst kort voor de inwerkingtreding van het gebruiksnormenstelsel werd vastgesteld was het niet meer opportuun om door middel van een wijziging van de Meststoffenwet te voorzien in de basis om de kosten verbonden aan de derogatiemonitoring door te berekenen aan betrokken bedrijven. Zoals vermeld in paragraaf 1 heeft Nederland voor de periode van het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn wederom een derogatieverzoek bij de Europese Commissie ingediend. Het is de verwachting dat de Commissie aan een nieuwe derogatiebeschikking gelijklopende voorwaarden zal verbinden als aan de huidige derogatie. Dit betekent dat het monitoringsnetwerk op derogatiebedrijven, zoals dit thans binnen het LMM is ingericht, voor een periode van minimaal vier jaar in stand moet worden gehouden. De kosten voor het in stand houden van het netwerk zullen op dit moment ingeschat op € 15 miljoen. De definitieve kosten worden vastgesteld worden op basis van de uiteindelijk door de Europese Commissie vastgestelde voorwaarden aan de te verlenen derogatie.

Onderhavig wetsvoorstel voorziet erin om in lijn met het rapport «Maat Houden, Een Kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten» (Kamerstukken II 1994/95, 24 036, nr. 1) de kosten die samenhangen met het in stand houden van het monitoringsnetwerk door te berekenen aan de derogatiebedrijven (artikel I, onderdeel F). In dit geval is er immers sprake van een toelating (derogatie van de algemene gebruiksnormen) en post-toelating (monitoring) met een quasi-collectief karakter. Daardoor is er sprake van individueel toerekenbaar profijt of voordeel van de betrokken bedrijven. Aldus wordt voldaan aan het criterium voor het doorberekenen van (post-) toelatingskosten in het rapport «Maat Houden».

Alhoewel monitoring van de derogatie een verplichting is die primair op de lidstaat rust, hebben de betrokken bedrijven onmiskenbaar individueel profijt van de derogatie. Dit profijt is afhankelijk van de hoogte van de verleende derogatie. In onderstaande berekening is uitgegaan van de bij de derogatiebeschikking voor de periode van 2006 tot en met 2009 verleende derogatie van 250 kilogram stikstof per hectare per jaar. Afhankelijk van de voor de periode van 2010 tot en met 2013 te verlenen derogatie kan dit profijt lager of hoger zijn. Het toerekenbare profijt van de individuele ondernemer volgt uit de toename van de mestafzetruimte op eigen landbouwgrond van 80 kilogram stikstof uit dierlijke mest per

hectare per jaar, ten opzichte van de gebruiksnorm voor dierlijke mest van 170 kilogram stikstof per hectare per jaar. Hierdoor behoeft minder mest van het eigen bedrijf te worden afgevoerd en minder kunstmest te worden aangevoerd. Bij een gemiddeld gehalte van 4,4 kilogram stikstof per ton rundveemest behoeft per hectare landbouwgrond circa 18 kubieke meter dierlijke mest minder te worden afgevoerd. Gelet op de gemiddelde prijs voor de afvoer van dierlijke mest van € 10,- per kubieke meter, betekent dit een besparing van € 180,- per hectare. In de situatie dat voor het bedrijf de reguliere gebruiksnorm voor dierlijke mest van 170 kilogram stikstof per hectare per jaar zou gelden, is er binnen de stikstofgebruiksnorm (bij de voor 2008 geldende werkingscoëfficiënt van 45 procent) ruimte voor de aanvoer van circa 36 kilogram stikstof uit kunstmest per hectare per jaar. De kosten van de aanschaf van deze hoeveelheid kunstmeststoffen bedraagt circa € 30,- per hectare per jaar, zodat de totale besparing die de derogatie voor een individuele landbouwer oplevert, circa € 210,- per hectare per jaar bedraagt. Het Landbouw Economisch Instituut (LEI) verwacht een toename van de afzetkosten voor rundveemest tot € 15,- à € 18,- in 2012 (Luesink et al., 2008), in welk geval de besparing oploopt tot € 300,- respectievelijk € 354,- per hectare.

Gelet op het individueel toerekenbaar profijt van het genoten voordeel, ligt het naar de mening van de regering met het oog op de proportionaliteit van de doorberekening binnen de doelgroep, in de rede om de hoogte van de bij de individuele bedrijven in rekening te brengen kosten mede te baseren op de tot dat bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond. Het voorgestelde derde lid van artikel 10 verschaft daartoe de basis om bij de vaststelling van de vergoeding een oppervlaktecriterium te hanteren.

3.4 Verlaging gebruiksnorm dierlijke meststoffen

Op basis van in paragraaf 2.2 weergegeven resultaten van de evaluatie van de Meststoffenwet 2007 heeft de regering besloten om gedurende het derde actieprogramma Nitraatrichtlijn een verdere stap te zetten om de milieudoelen voor het grondwater in het zand- en lössgebied te realiseren. De regering heeft voor de jaren 2008 en 2009 maatregelen getroffen waarmee beoogd wordt een gemiddelde daling van de nitraatconcentraties in het zand- en lössgebied te realiseren, die overeenkomt met een generieke verlaging van 10 procent van de stikstofgebruiksnormen op alle uitspoelingsgevoelige AT-gewassen. Uitspoelingsgevoelige gewassen zijn in dat verband gewassen die een geringer deel opnemen van de hoeveelheid stikstof die voor een goede opbrengst en kwaliteit moet worden toegediend, dan andere gewassen. Deze gewassen laten na de oogst verhoudingsgewijs veel stikstof achter in de bodem. Een relatief groot deel van de toegediende stikstof komt daarbij uiteindelijk in het grondwater terecht. Tot deze gewassen behoren onder meer aardappelen, maïs en prei. De Tweede Kamer is hierover per eerder aangehaalde brief van 3 december 2007 geïnformeerd.

Uit de evaluatie van de Meststoffenwet blijkt dat een generieke verlaging van 10 procent op alle uitspoelingsgevoelige AT-gewassen resulteert in een daling van de nitraatconcentratie tot een gemiddelde van 57 mg/l onder het gehele zandgebied. Met een verlaging van 30 procent wordt een nitraatconcentratie bereikt van circa 52 mg/l. De maatregelen zijn zo gekozen dat de bijdrage aan de reductie van de nitraatconcentraties in het zuidelijke zandgebied en het lössgebied groter zal zijn dan die van de overige zandgebieden. Ondanks deze maatregel blijven de berekende nitraatconcentraties in het zuidelijk zanden in het lössgebied aanzienlijk hoger dan in de rest van het zandgebied.

Op grond van de Nitraatrichtlijn moeten lidstaten de nodige maatregelen treffen om te voldoen aan milieukwaliteitsdoelstellingen van die richtlijn: het bereiken van maximaal 50 milligram nitraat per liter grondwater en maximaal 11,3 milligram stikstof per liter oppervlaktewater. De in het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn voorgenomen maatregelen zijn erop gericht om uiterlijk in de looptijd van het vijfde actieprogramma te voldoen aan de norm van 50 milligram per liter grondwater. Hiertoe zullen de krachtens artikel 10 van de wet vastgestelde stikstofgebruiksnormen voor de zand- en lössgronden enkele procenten worden verlaagd. De stikstofgebruiksnormen voor uitspoelingsgevoelige teelten op (droge) zand- en lössgronden zouden idealiter met enkele tientallen procenten moeten worden verlaagd. De regering voorziet echter dat een dergelijke aanscherping in een dermate kort tijdsbestek tot aanzienlijk lagere opbrengsten zou leiden. Om te voorkomen dat bedrijven hierdoor in problemen komen is met de Europese Commissie overeengekomen dat gedurende het vierde actieprogramma wordt ingezet op vergaande innovaties in de landbouwpraktijk. Deze innovaties zullen onder andere betrekking hebben op de mogelijkheden om het stikstofverlies terug te dringen bij de teelt van gewassen op zand, de technische en economische haalbaarheid van het op niet-grondgebonden wijze telen van gewassen met een inefficiënte stikstofopname en verschillende vormen van be- en verwerking van mest en de effecten van het gebruik van producten uit mestbe- en verwerking, onder andere in samenhang met de wijze van toediening. In de veehouderij zal er verder ook gekeken worden naar mogelijkheden om de gehalten aan nutriënten in mest te verlagen via diervoeding.

Bedrijven hebben daarmee een aantal jaren de gelegenheid om hun bedrijfsvoering zodanig aan te passen, dat zij met een aanzienlijk lager gebruik van meststoffen toe kunnen. Doeltreffende en doelmatige innovatieve technieken zullen mogelijk te zijner tijd in de vorm van middelvoorschriften op basis van de Wet bodembescherming worden voorgeschreven.

In 2012 zal in de op grond van artikel 46 van de wet (uiterlijk) voor dat jaar verplichte evaluatie van de Meststoffenwet worden vastgesteld of de waterkwaliteit zich in de periode 2006–2010 overeenkomstig de verwachtingen heeft ontwikkeld. Tevens zal in die evaluatie op basis van de dan genomen maatregelen en – omdat het effect van de gedurende het derde en vierde actieprogramma uitgevoerde maatregelen eerst na twee jaar in de metingen tot uitdrukking komt – aan de hand van modelberekeningen een voorspelling worden gedaan over de te verwachten milieukwaliteit in latere jaren. Mede op basis van die evaluatie en een evaluatie van de doorwerking van genoemde innovaties in de praktijk zal worden bepaald welke dwingende maatregelen dan noodzakelijk zijn om te waarborgen dat de gewenste grondwaterkwaliteit in de jaren daarna wordt bereikt. Die maatregelen zullen vervolgens in het vijfde actieprogramma worden geïmplementeerd. Met ingang van 2014 zullen in ieder geval maatregelen van kracht worden die nodig zijn om ten minste 50 procent van het dan resterende verschil tussen de op basis van hiervoor bedoelde evaluatie geprognosticeerde milieukwaliteit en de gewenste grondwaterkwaliteit op gebiedsniveau, te dichten. In de loop van het vijfde actieprogramma zal de nog resterende taakstelling worden opgelegd.

Met de Europese Commissie is afgesproken dat het alsdan door te voeren maatregelenpakket zal bestaan uit een combinatie van een of meer van de volgende maatregelen:

- verlagen van stikstofgebruiksnormen;
- verhogen van de werkingscoëfficiënten van dierlijke meststoffen;

- verminderen of verbieden van het gebruik van dierlijke meststoffen op bepaalde uitspoelingsgevoelige gewassen.

Laatstgenoemde maatregel lijkt met name aangewezen voor de teelt van vollegrondsgroenten en mogelijk ook voor een aantal aardappelteelten, aangezien juist op die gewassen het gebruik van te veel stikstof uit meststoffen tot veel verliezen leidt. Door alleen kunstmest met een hoge werking op deze gewassen toe te passen kan een hogere stikstofefficiëntie worden gerealiseerd, waardoor er relatief minder stikstof in de bodem achterblijft die op een later moment kan leiden tot een verhoging van nitraatuitspoeling. Dit kan een forse vermindering van de stikstofuitspoeling opleveren en daarmee een belangrijke bijdrage aan het bereiken van de gewenste milieukwaliteit onder deze uitspoelingsgevoelige teelten. Een vergelijkbaar milieueffect doet zich voor bij het gebruik van dierlijke meststoffen die een bewerking hebben ondergaan, waardoor de werkzaamheid van de in de deze meststoffen aanwezige stikstof aanzienlijk is toegenomen. Door de gebruiksnorm voor onbewerkte dierlijke meststoffen met een lage werking te verlagen, kan het gebruik van deze mestbewerkingsproducten gestimuleerd worden. Een dergelijke maatregel sluit aan bij de gedurende het vierde actieprogramma te ontwikkelen innovaties in de landbouwpraktijk.

De uiteindelijke invulling van het totale maatregelenpakket is echter afhankelijk van bodem- en regio-specifieke omstandigheden, de toegepaste landbouwpraktijk en het geteelde gewas. Bovendien kunnen nieuwe ontwikkelingen en inzichten van invloed zijn op de uiteindelijke keuze in het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn.

De wet voorziet reeds in de basis om de eerstgenoemde maatregelen door te voeren. Zo worden de stikstofgebruiksnormen voor meststoffen op grond van artikel 10 van de Meststoffenwet bij ministeriële regeling vastgesteld. Ingevolge het derde lid van artikel 10 vormen de stikstofgebruiksnormen in principe de weerslag van de balans tussen de gewasbehoefte en de stikstoftoevoer uit bodem en meststoffen. Daarnaast biedt het vierde lid van artikel 10 van de wet expliciet de mogelijkheid om de stikstofgebruiksnormen verder te verlagen indien voornoemde norm van 50 milligram nitraat per liter grondwater niet wordt gehaald. Voorts kunnen op grond van artikel 12, derde lid, van de wet de werkingscoëfficiënten van organische meststoffen, waaronder dierlijke meststoffen, bij ministeriële regeling worden vastgesteld.

Hoewel de Wet Bodembescherming de basis biedt om bij algemene maatregel van bestuur het gebruik van dierlijke meststoffen te verbieden of te beperken, komt de regering deze weg minder aangewezen voor. De hoeveelheid dierlijke meststoffen die krachtens de Wet Bodembescherming niet mag worden toegediend op bepaalde gewassen, kan binnen het gebruiksnormenstelsel immers worden benut door een hogere toediening aan andere gewassen. Het effect van een dergelijke maatregel is dan ook beperkt. Effectiever is het om te voorzien in een basis in de wet om de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen voor bepaalde gewassen te verlagen (of zelfs op nul te stellen). Hierdoor werkt het beoogde verbod op dierlijke meststoffen direct door in de administratieve verantwoording van de aan- en afvoer van meststoffen, waartoe bedrijven in het kader van het gebruiksnormenstelsel gehouden zijn. Onderhavig wetsvoorstel (Artikel I, onderdeel B) voorziet daartoe in de basis.

§ 4. Bedrijfseffecten, milieueffecten en administratieve lasten

4.1 Bedrijfseffecten

De categorieën bedrijven en ondernemingen waarvoor het onderhavige wetsvoorstel bedrijfseffecten heeft zijn in onderstaande tabel vermeld. Voor de aantallen bedrijven en ondernemingen is aangesloten bij de gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Dienst Regelingen van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit met betrekking tot 2006.

Bij het aantal landbouwbedrijven moet worden opgemerkt dat dit snel afneemt.

Landbouwbedrijven	76 000
waarvan: bedrijven zonder mestoverschot	27 000
waarvan: mestoverschotbedrijven	49 000
waarvan: bedrijven met ten minste 70% grasland (derogatiebedrijven)	24 500
waarvan: bedrijven met landbouwgrond	74 500

De effecten van onderhavig wetsvoorstel voor veehouderijsectoren hebben voornamelijk betrekking op de afzet van dierlijke mest. De differentiatie van fosfaatgebruiksnormen op basis van de fosfaattoestand van de bodem zal tot gevolg hebben dat de plaatsingsruimte voor fosfaat in de Nederlandse landbouw kleiner wordt. In vergelijking met 2009 zal de totale plaatsingsruimte voor fosfaat in 2013 met ongeveer 15% afnemen. Ook ten opzichte van de in het derde actieprogramma opgenomen indicatieve fosfaatnormen voor 2010–2013 zal de totale plaatsingsruimte voor fosfaat in 2013 enkele procenten lager uitvallen.

In het kader van de evaluatie van de Meststoffenwet 2007 heeft het LEI een studie uitgevoerd naar de gevolgen van het aanscherpen van de fosfaatgebruiksnormen zoals opgenomen in het derde actieprogramma¹. De berekeningen van het LEI laten een groei van het mestoverschot zien die uiteindelijk in 2015 zou resulteren in een overschot van 13 miljoen kilogram fosfaat. Door de met onderhavig wetsvoorstel voorziene aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen op gronden met een hoge fosfaattoestand neemt de maximale plaatsingsruimte af ten opzichte van de fosfaatgebruiksnormen zoals deze waren opgenomen in het derde actieprogramma. De verwachting is dat het nationale overschot aan fosfaat uit dierlijke mest zal stijgen van bijna 8 miljoen kilogram in 2010 naar 14 miljoen kilogram in 2013.

Het uiteindelijke overschot aan dierlijke mest zal afhangen van een verscheidenheid aan ontwikkelingen, zowel binnen als buiten de landbouwsector.

Uit de evaluatie van de Meststoffenwet 2007 is gebleken dat de gemiddelde acceptatie van fosfaat uit dierlijke mest in 2006 circa 50% van de maximale bemestingsruimte bedroeg. Door de lagere fosfaatgebruiksnormen zijn agrariërs eerder gedwongen te kiezen voor een vorm van bemesting, die het beste bijdraagt aan een zo efficiënt mogelijke teelt van hun gewassen. De uiteindelijke keuze is afhankelijk van vele variabelen zoals de beschikbaarheid van dierlijke mest in de gewenste vorm, de mogelijkheden om dierlijke mest aan te wenden op het meest geschikte moment (klimatologische omstandigheden, logistiek, voorkomen structuurschade), de prijs van kunstmest en de organische-stofbehoefte. Blijkens het dalend gebruik van fosfaatkunstmest is de verwachting gerechtvaardigd dat meer wordt bemest met fosfaat uit dierlijke mest en

¹ LEI (2008), Landbouw Economisch Instituut, «Mestmarkt 2009–2015; Een verkenning», april 2008, rapport 3.08.04, Den Haag.

minder met fosfaatkunstmest. Zo is het gemiddelde gebruik van fosfaatkunstmest op bouwland gedaald van 35 kilogram fosfaat per hectare in 2004 naar 24 kilogram in 2007. In dezelfde periode is het gebruik van fosfaatkunstmest op grasland gedaald van gemiddeld 20 kilogram fosfaat per hectare naar 8 kilogram.

Voorts kan de verlaging van de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen ertoe leiden dat de ruimte voor plaatsing van dierlijke meststoffen kleiner wordt. De regering gaat er echter vanuit dat de gevolgen hiervan voor de nationale mestmarkt – afhankelijk van de precieze invulling die te zijner tijd hieraan zal worden gegeven – beperkt zullen zijn. In paragraaf 3.4 is toegelicht dat vooral gedacht wordt aan uitspoelingsgevoelige gewassen op zand- en lössgronden, zoals groentegewassen. Het gaat dan, uitgaande van de oppervlaktegegevens over 2007, om een oppervlakte van circa 25 000 tot 30 000 hectare (bron: CBS, www.statline.nl, april 2009). Indien ook voor aardappelen, die eveneens uitspoelingsgevoelig zijn, op zand- en lössgronden een dergelijke beperking zou gaan gelden, dan leidt dit tot een uitbreiding van het areaal, met respectievelijk ongeveer 20 000 hectare voor consumptieaardappelen, 3 000 hectare voor pootaardappelen en 45 000 hectare voor zetmeelaardappelen (gegevens 2007, bron: CBS, www.statline.nl, april 2009). Zoals in de vorige alinea is toegelicht, blijkt uit de evaluatie van de Meststoffenwet 2007 dat de gemiddelde acceptatie van stikstof uit dierlijke mest in de akker- en tuinbouw in 2006 circa 50% van de maximale bemestingsruimte bedroeg. Onder invloed van het stelsel van gebruiksnormen is het gebruik van dierlijke meststoffen als bron voor stikstofbemesting weliswaar toegenomen, maar het gebruik is nog aanzienlijk lager dan de volgens de gebruiksnorm voor dierlijke mest toegestane gift van 170 kilogram stikstof per hectare per jaar. De werkelijke krimp van de afzetmarkt voor dierlijke meststoffen ligt om die reden lager dan theoretisch mogelijk. Tot slot voorziet het voorgestelde artikel 9, derde lid, 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 wel blijft toegestaan. Het toestaan van bewerkte dierlijke mestsoorten kan zelfs een impuls vormen voor veehouders met een overschot aan mest, om hun dierlijke mest zodanig te bewerken of verwerken dat gebruik van deze mest leidt tot fors minder stikstofverliezen vergeleken met onbewerkte dierlijke mestsoorten. Dat kan deze bewerkte mestsoorten interessant maken als alternatief voor kunstmest.

Ook de omvang van de export van dierlijke mest en producten uit dierlijke mest kan variëren. Op dit moment neemt in het buitenland de vraag naar organische meststoffen toe, mede als gevolg van hogere prijzen voor kunstmest. De regering is in nauw overleg met de sector bezig de administratieve afhandeling van de export van dierlijke mest verregaand te vereenvoudigen en digitaliseren. Deze administratieve vereenvoudiging kan een extra stimulans zijn om afzetmarkten buiten Nederland aan te boren.

De fasering van de aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen zoals deze in het derde actieprogramma is ingezet, heeft mede tot doel de veehouderijsector voldoende tijd te geven om alternatieve methoden te ontwikkelen om het surplus aan meststoffen verantwoord af te zetten dan wel maatregelen te nemen om de in dierlijke mest aanwezige verhouding tussen stikstof en fosfaat te optimaliseren.

De regering faciliteert daarbij waar mogelijk, bijvoorbeeld door financiering van onderzoek, het wegnemen van onnodige wettelijke beperkingen en door gerichte communicatie en kennisoverdracht naar de doelgroep.

Hierbij zal de aandacht zich gedurende het vierde actieprogramma met name richten op:

- het verlagen van de excretie van (vooral) melkrundvee door wijzigingen in de samenstelling van het ruwvoer;
- onderzoek naar de milieueffecten en bedrijfseconomische haalbaarheid van de inzet van specifieke mestverwerkingsproducten als kunstmestvervanger;
- het wegnemen van onnodige wettelijke belemmering bij de export van dierlijke mest en mestverwerkingproducten;
- praktijkonderzoek naar de mogelijkheden om met gericht bedrijfsmanagement zowel (toekomstige) milieudoelen als een gezonde economische bedrijfsvoering te realiseren;
- gerichte kennisoverdracht aan ondernemers over een efficiënte benutting van meststoffen.

Voorts stimuleert de regering in het kader van het «Innovatieprogramma Kaderrichtlijn Water» innovaties voor de aanpak van belasting van het oppervlaktewater vanuit de landbouw.

Het overschot aan dierlijke mest is mede afhankelijk van de omvang van de productie van dierlijke mest. De productie van dierlijke mest wordt in Nederland voor bijna 90 procent gelimiteerd door het stelsel van dierrechten voor varkens en pluimvee en door de Europese melkquotering voor melkrundvee. Beide stelsels zullen tot 1 januari 2015 van kracht blijven.

Tijdens de Landbouw- en Visserijraad van november 2008 heeft de Raad besloten tot een verdere uitbreiding van de melkquotering voor de periode tot de voorziene afschaffing van het melkquotumsysteem per 2015. Met deze uitbreiding wordt voorzien in een zogenoemde zachte landing van het melkquotum. Voor de periode 2008–2009 was voor Nederland al een quotumverruiming van 2,5 procent afgesproken. Tijdens de Landbouw- en Visserijraad van november 2008 heeft de Landbouwraad besloten dat het Nederlandse melkquotum de komende vijf jaren stapsgewijs wordt verhoogd met 1 procent per jaar. Dit levert in totaal 5 procent verruiming van het melkquotum op. Daarnaast wordt de zogenaamde positieve vetcorrectie aangepast. Voor Nederland betekent dit dat het nationale quotum in 2009–2010 met circa 1,5 procent extra zal worden verhoogd. (Kamerstukken II vergaderjaar 2008/09, 21 501-32, nr. 310; Kamerstukken II vergaderjaar 2008–2009, 31 209, nr. 66).

In aanloop naar het besluit van de Landbouw- en Visserijraad over de uitbreiding van het melkquotum heeft de regering onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijke milieueffecten van de uitbreiding tot en het afschaffen van de zuivelquotering na 2015. De resultaten van dit onderzoek zijn gerapporteerd in het rapport «Afschaffing zuivelquotering; Analyse van milieueffecten» van het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM)¹. Per brief van 17 november 2008 is dit rapport aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II vergaderjaar 2008/09, 31 209, nr. 60). Het CLM constateert, na doorrekening van een scenario dat goeddeels overeenkomt met het uiteindelijk besluit van de Raad, dat er geen acute milieuproblemen ontstaan in de periode voorafgaand aan het jaar 2015. De groei van het melkquotum kan tot 2015 gerealiseerd worden door een groei van de melkproductie per koe. Het aantal melkkoeien zal ten opzichte van het referentiejaar 2007 zelfs nog licht dalen. De excretie van stikstof en fosfaat in de melkveehouderij zal door de toegenomen productie per koe licht stijgen.

¹ CLM (2008), Afschaffing zuivelquotering; Analyse van de milieueffecten, CLM 684-2008, Culemborg, september 2008.

De groei van het melkquotum, en de daaruit voortvloeiende toename van de excretie van stikstof en fosfaat, heeft mogelijk effect op de milieu-

voordelen ten gevolge van door de sector te nemen voermaatregelen ter beperking van de mineralenexcretie. De milieuwinst die gerealiseerd kan worden met voermaatregelen is in potentie nog aanzienlijk. Vooral in de melkveehouderij liggen nog volop mogelijkheden om de uitstoot van ammoniak en methaan alsmede de excretie van stikstof en fosfaat te verlagen door gerichte inzet van mineralenarmer (kracht)voer. De met het onderhavig wetsvoorstel voorziene differentiatie van de fosfaatgebruiksnormen naar de fosfaattoestand van de bodem vormt een belangrijke stimulans voor melkveehouders om met gerichte voermaatregelen het mineralengehalte te verlagen en, zoals in navolgende wordt beschreven, de verhouding tussen stikstof en fosfaat in de dierlijke mest te optimaliseren. Overigens is de regering zich ervan bewust dat de samenstelling van diervoeding de hoogte van de emissie van verschillende milieubelastende stoffen beïnvloedt. Zij zal hiermee bij de ontwikkeling en implementatie van maatregelen gericht op het aanpassen van de samenstelling van diervoeding terdege rekening houden.

Het CLM concludeert dat de mogelijke negatieve milieueffecten pas op zullen treden bij een verdere productie-uitbreiding na 2015 en bij ongewijzigd beleid. De regering streeft naar een duurzame veehouderij met een breed draagvlak in de samenleving. Een van de uitgangspunten daarbij is dat een duurzame melkveehouderij zal moeten voldoen aan de vastgestelde milieueisen en afgesproken milieudoelstellingen, nu maar zeker ook na 2015.

De intensieve veehouderijsectoren krijgen voornamelijk te maken met een verminderde plaatsingsruimte voor dierlijke mest in de akker- en tuinbouw als gevolg van de aanscherping en differentiatie van fosfaatgebruiksnormen. Tezamen met een groter aanbod van rundveemest op de mestmarkt wordt voorzien dat dit tot een stijging van de afzetkosten voor dierlijke mest leidt. Export van varkensmest is kostbaar vanwege het grote volume en de eisen die vanuit veterinaire oogpunt worden gesteld aan hygiënisering van de mest. De varkenshouderij zal vooral gebaat zijn bij investeringen in mestbe- en verwerking waarmee bemestingsproducten gerealiseerd kunnen worden die beter aansluiten bij de behoefte van gebruikers. De pilots voor mineralenconcentraat, waarover de Tweede Kamer bij brief van de Minister na Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is geïnformeerd (Kamerstukken II 2008/09, 28 385, nr. 121), zijn hiervan een goed voorbeeld.

De melkveehouderijsector krijgt vooral te maken met een afname van de plaatsingsruimte op het eigen bedrijf als gevolg van aanscherping en differentiatie van de fosfaatgebruiksnormen en de daarmee gepaard gaande verhoogde kosten voor de afvoer van dierlijke mest van het eigen bedrijf. Uitgaande van een gemiddelde verhouding tussen stikstof en fosfaat in rundveemest van 2,75 (1 deel fosfaat op 2,75 delen stikstof) kan een melkveehouder bij de fosfaatgebruiksnorm van 90 kilogram fosfaat per hectare per jaar voor fosfaatneutrale grond in totaal 247,5 kilogram stikstof per hectare per jaar uit dierlijke mest toedienen ($2,75 * 90$ kilogram). Dit komt vrijwel overeen met de hoogte van de voor 2006 tot en met 2009 verleende derogatie van 250 kilogram stikstof per hectare per jaar. Voor melkveebedrijven op gronden met een hoge fosfaattoestand komt een lagere fosfaatsnorm te gelden, hetgeen betekent dat extra dierlijke mest afgevoerd dient te worden. De hoogte van de fosfaatgebruiksnorm wordt hierbij de beperkende factor. Zonder aanpassingen in het mineralenmanagement, bijvoorbeeld door het toepassen van fosfaat- armer voer of het toepassen van mestscheidingstechnieken, zal de desbetreffende melkveehouder meer dierlijke mest moeten afvoeren en meer (stikstof-)kunstmest moeten aanvoeren. Dit leidt tot hogere kosten.

Voor intermediaire ondernemingen heeft het onderhavige wetsvoorstel geen verstrekkende gevolgen. Als gevolg van de aanscherping en differentiatie van de fosfaatgebruiksnormen zal naar verwachting meer mest van veehouderijbedrijven afgevoerd moeten worden. Om te komen tot een verantwoorde plaatsing van dit extra aanbod aan dierlijke mest zal de gemiddelde transportafstand groter worden. Er zal meer dierlijke mest geëxporteerd worden en afgezet dienen te worden in extensievere gebieden binnen Nederland. De Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) voert in opdracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit jaarlijks een monitoring van de mestmarkt uit. Uit de monitoring van de mestmarkt over het jaar 2007 blijkt dat de export van dierlijke mest al aanzienlijk is gestegen van 16 miljoen kilogram fosfaat in 2006 naar 28 miljoen kilogram fosfaat in 2007¹.

Voorzien wordt dat er een groeiende vraag naar verwerking van dierlijke mest zal ontstaan die voor een deel ingevuld zal worden door het landbouwbedrijfsleven zelf en voor een deel door intermediaire ondernemingen. Een groter aanbod van dierlijke mest zal voorts mogelijk leiden tot een grotere behoefte aan opslagcapaciteit.

Voor wat betreft de akker- en tuinbouwbedrijven blijkt uit de in paragraaf 3.2 aangehaalde studie van de CDM over de landbouwkundige, bedrijfseconomische en landbouwkundige gevolgen van de voorgenomen aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen in de periode tot 2015 voor grasland en akker- en tuinbouw, dat de effecten als gevolg van de aanscherping en differentiatie van fosfaatgebruiksnormen gering is. Bij bemesting met fosfaat wordt niet meer dan 10 tot 20 procent van de toegediende fosfaatmeststof benut door 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. Omdat het merendeel van het fosfaat dat door het gewas wordt opgenomen «bodemfosfaat» is en maar een klein deel afkomstig is van de toegediende fosfaatmeststof, acht de CDM de eventuele derving in gewasopbrengst en -kwaliteit relatief gering, zelfs indien de fosfaatbemesting achterwege wordt gelaten. De voorgenomen aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen noopt er wel toe dat zuiniger wordt omgegaan met fosfaat, hetgeen meer kennis en kunde van de boer vergt. Zeker in de eerste jaren is het volgens de CDM nodig dat door voorlichting en begeleiding voldoende aandacht wordt besteed aan managementmaatregelen die leiden tot een hoge(re) fosfaatbenutting op bedrijfsniveau.

4.2 Milieueffecten

De veranderingen die met deze wijziging van de Meststoffenwet worden doorgevoerd beogen verschillende doelen. De koppeling van gebruiksnormen voor fosfaat aan de fosfaattoestand van de bodem wordt opgenomen met het doel een goede milieukwaliteit te bevorderen. Ook de mogelijkheid om de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen te verlagen beoogt de milieukwaliteit te bevorderen. De overige wijzigingen hebben niet direct een milieudoel ten grondslag. Wel kunnen er effecten zijn op het milieu.

4.2.1 Koppeling van gebruiksnormen voor fosfaat aan de fosfaattoestand van de bodem

Zoals is vermeld in paragraaf 2.2 en 2.3 bevat een aanzienlijk deel van de landbouwgronden een hoog gehalte aan fosfaat. Uit diverse onderzoeken is gebleken dat het risico op uitspoeling naar het oppervlaktewater toeneemt naarmate de fosfaattoestand van de bodem stijgt. Voorzien is dat indien bij bemesting maximaal rekening wordt gehouden met de

¹ WOT Natuur en Milieu, Synthese Monitoring Mestmarkt 2007, rapport 72, Wageningen, juni 2008.

beschikbaarheid van fosfaat vanuit de bodemvoorraad de uitspoeling in de periode 2015–2030 ten opzichte van 2006 tot 40 procent zal afnemen¹, hetgeen tot aanzienlijke winst voor het aquatische milieu kan leiden. Indien geen rekening zou worden gehouden met de fosfaattoestand van de bodem zou de uitspoeling van fosfaat in de periode 2015–2030 met slechts 8 procent afnemen.

Voorts zal ook het bodemleven op langere termijn kunnen profiteren van verminderde aanvoer van fosfaat. De huidige bacteriegedomineerde ecosystemen in bodems die intensief voor landbouw worden gebruikt kunnen bij een lagere nutriëntendruk weer terugontwikkelen naar systemen met een hogere schimmel/bacterie verhouding. Bodems met een hogere schimmel/bacterie verhouding zijn beter in staat om ecosysteemdiensten te leveren, zoals natuurlijke bodemvruchtbaarheid, goede bodemstructuur en natuurlijke ziekte- en plaagwering. Ook andere organismen spelen hierbij een rol. Daardoor zijn minder externe inputs (kunstmest en bestrijdingsmiddelen) nodig voor de gewasproductie en vindt navenant minder afwenteling plaats.

Daarnaast wordt fosfaat in toenemende mate een schaarse grondstof, zodat het van belang is om zuinig met fosfaat om te gaan. In 1999 concludeerde de Food and Agriculture Organization (FAO) van de Verenigde Naties dat uitgaande van de toenmalige productie en ten hoogste US\$ 36,- per ton aan delvingskosten, de reserves nog 80 jaar zouden meegaan. Wanneer ook minder goedkope bronnen worden aangeboord zouden de reserves voldoende zijn voor circa 240 jaar, zij het dat de kosten van het winnen van fosfaat dan tot US\$ 90,- per ton² zouden stijgen.

Bij de winning van fosfaat voor de productie van kunstmest spelen dezelfde negatieve milieueffecten als bij overige delfstoffen. Het gaat hierbij om aantasting van het landschap door verwijdering van grond en vegetatie, vervuiling van grond- en oppervlaktewater door erosie en lozing van proceswater, verhoogde druk op schaarse waterbronnen en negatieve effecten op de luchtkwaliteit door het vrijkomen van stof en uitlaatgassen³. Daarnaast kunnen de grondstoffen voor fosfaatkunstmest ook microverontreinigingen bevatten (bijvoorbeeld cadmium). Naarmate de fosfaatvoorraden teruglopen is er een risico op toename van microverontreinigingen omdat de schonere bronnen op raken.

In Nederland is er een overvloed aan stikstof en fosfaat uit dierlijke mest beschikbaar. Zoals in paragraaf 4.1 van deze memorie van toelichting is aangegeven, leidt de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde differentiatie van de fosfaatgebruiksnormen op basis van de fosfaattoestand van de bodem er – gelet op een min of meer vaste verhouding aan stikstof en fosfaat in rundveemest – toe dat de hoeveelheid stikstof die in de vorm van dierlijke mest mag worden aangewend niet meer overeenkomt met de ruimte voor aanwending van fosfaat uit dierlijke mest, waardoor fosfaat de beperkende nutriënt wordt. Dit kan worden opgevangen door gebruik te maken van mestscheidingstechnieken die dierlijke mest scheiden in een stikstofrijke en een fosfaatrijke fractie, waardoor de verschillende nutriënten meer gericht kunnen worden aangewend. Daarnaast komt bij sommige verwerkingstechnieken ook energie vrij die als groene stroom kan worden ingezet. De milieuvoordelen van mestverwerking zijn echter afhankelijk van de techniek die wordt ingezet.

Omdat Nederland geen eigen bronnen van fosfaat heeft gaat een afname in gebruik van fosfaatkunstmest gepaard met afname van de import van kunstmest. Dit betekent minder transportbewegingen. Naarmate de ruimte voor toepassing van fosfaat uit dierlijke mest krimpt zal dit een stimulans vormen om minder fosfaatrijk voer toe te dienen, hetgeen kan

¹ Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), «Werking van de meststoffenwet 2006; Overgang van verliesnormenstelsel naar een gebruiksnormenstelsel: evaluatie van werking in verleden (1998–2005), heden (2006–2007) en toekomst (2008–2015)», oktober 2007, MNP-publicatienummer 500124001.

² FAO, 1999. Fertilizer strategies. FAO en IFA, Rome, 98 p.

³ UNEP, 2001. Environmental Aspects of Phosphate and Potash Mining. UNEP en IFA, Parijs, 61 p.

resulteren in een daling van de import (dus transport) van fosfaat-houdende voeders uit het buitenland.

4.2.2 Differentiatie van gebruiksnormen naar gewasopbrengst

Stikstofgebruiksnormen hebben tot doel de emissies van stikstof (onder andere in de vorm van nitraat) naar het milieu toe te beperken. Uitgangspunt is dat de bemesting is afgestemd op de behoefte van het gewas, wat aansluit bij de beginselen van een goede landbouwpraktijk. Voorts moeten de gebruiksnormen bijdragen aan het bereiken van een goede milieukwaliteit waarbij voorkomen moet worden dat de normen innovatie en verbetering van teeltpraktijken in de weg staan.

In de praktijk is de relatie tussen stikstofbemesting en gewasopbrengst complex. Het is lang niet altijd noodzakelijk om meer stikstofbemesting toe te dienen om een hogere gewasopbrengst te realiseren. Andere factoren, zoals bodemgesteldheid en beregening, zijn vaak in grotere mate bepalend voor de gewasopbrengst. Wanneer onnodig extra mest wordt toegediend zal dit leiden tot grotere verliezen van stikstof naar het milieu. Dit is vanuit milieuoogpunt onwenselijk en strookt niet met de goede landbouwpraktijk. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt een mogelijkheid opgenomen om de gebruiksnormen te differentiëren naar gewasopbrengst. Lopend onderzoek moet echter nog aantonen in welke gevallen dit noodzakelijk is en vanuit milieukundig oogpunt kan worden verantwoord.

4.2.3 Doorberekening monitoringskosten

De verwachting is dat het doorberekenen van de monitoringskosten geen effect zal hebben op het aantal ondernemingen dat gebruik wenst te maken van een derogatie. De maatregel zal daarom geen milieueffecten met zich brengen.

4.2.3 Verlaging gebruiksnorm dierlijke meststoffen

Verlaging van de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen heeft een positief milieueffect. Dit positieve milieueffect is het gevolg van het feit dat dierlijke meststoffen, die vergeleken met stikstofkunstmest een lagere werking hebben, vervangen worden door stikstofkunstmest. Door het verlagen van het gebruik van dierlijke meststoffen ten gunste van het gebruik van kunstmest kan de hoeveelheid organische stikstof die in de bodem achterblijft worden teruggedrongen, met als gevolg een vermindering van de stikstofuitspoeling naar het grondwater. Hiermee kan een forse bijdrage worden geleverd aan het verminderen van de nitraatuitspoeling.

Zoals in paragraaf 3.4 is aangegeven ligt het voor de hand om deze maatregel in te zetten bij bepaalde gewassen met een lage stikstofbenutting op uitspoelingsgevoelige zandgronden.

4.3 Administratieve lasten

Het onderhavige wetsvoorstel bevat als zodanig geen administratieve verplichtingen. Er kunnen specifieke verplichtingen voortvloeien uit de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling vast te stellen bepalingen, waarbij de wijze van het bepalen van de fosfaat-toestand voor gronden met een neutrale of hoge fosfaat toestand wordt ingevuld of waarbij de kosten die ten behoeve van het in stand houden van de derogatiemonitoring worden doorberekend aan de derogatie-bedrijven. Onderstaand is op basis van de hoofdlijnen een eerste, globale inschatting gemaakt van deze administratieve lasten. De uiteindelijk

administratieve lasten zullen – evenals de lasten die samenhangen met een eventuele differentiatie van de gebruiksnormen naar gewasopbrengst – pas kunnen worden vastgesteld op basis van de nog tot stand te brengen uitvoeringsregelgeving.

Bij berekening van de administratieve lasten is uitgegaan van een prijs van € 56,- per monster voor bemonstering en analyse van de fosfaat-toestand van de bodem. Hierbij is aangesloten op eerdere berekeningen van administratieve lasten die voortvloeien uit de op grond van de artikelen 9, tweede lid, en artikel 11, vijfde lid, van de Meststoffenwet voor derogatiebedrijven onderscheidenlijk voor fosfaatarme gronden voorgeschreven wijze van grondbemonstering. Uitgangspunt daarbij is dat eens in de vier jaar landbouwpercelen bemonsterd dienen te worden, waarbij er per oppervlakte van maximaal vijf hectare een bodemmonster geanalyseerd dient te worden. Zoals wordt toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel A, behoeft grondbemonstering alleen te worden uitgevoerd om in de fosfaatklasse neutraal of laag te kunnen vallen. Bedrijven die de fosfaattoestand van hun grond niet bepalen vallen automatisch in de hoge fosfaatklasse. Zoals is weergegeven in paragraaf 2.2 blijkt uit de evaluatie van de Meststoffenwet dat circa 30 procent van het areaal in de fosfaatklasse hoog valt. Dit zou betekenen dat op dit areaal in feite geen grondbemonstering behoeft te worden uitgevoerd. Bij de globale inschatting is er vooralsnog van uitgegaan dat alle bedrijven grondbemonstering uitvoeren.

Ondernemer	Berekening	Adm. lasten
Differentiatie fosfaatgebruiksnormen op basis van fosfaattoestand van de bodem		
Bedrijven met grond, bemonstering en analyse	70 000 * 1,5 keer per jaar * € 56,-	€ 5 880 000
Administratieve handelingen vaststellen fosfaattoestand	70 000 * 23 minuten * € 30,36	€ 814 660,-
Totaal		€ 6 694 660,-

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft besloten het onderhavige wetsvoorstel niet te selecteren voor een toets op de administratieve lasten voor bedrijven en burgers.

§ 5. Uitvoering en handhaving

Bij de uitvoering en handhaving van de met dit wetsvoorstel te introduceren wettelijke regels en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving, hebben de volgende diensten en organen een rol.

5.1 Dienst Regelingen

De Dienst Regelingen van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is thans reeds belast met de uitvoering van de mestwetgeving en zal ook worden belast met de uitvoering van de overeenkomstig dit wetsvoorstel gewijzigde wetgeving. De taak van de dienst behelst onder meer het inwinnen, administratief controleren en registreren van gegevens die voor het toezicht op de naleving nodig zijn. Het gaat dan onder meer om:

- de door agrarische bedrijven met ten minste 70 procent grasland ingediende derogatieverklaring en de automatische incasso van de jaarlijkse bijdrage in de kosten voor de derogatiemonitoring;
- de ingediende gegevens over de waarde van de fosfaattoestand van

de bodem en dienovereenkomstig de fosfaatgebruiksnorm zoals deze voor de desbetreffende percelen van toepassing is. De dienst voert op basis van deze gegevens, in samenwerking met de Algemene Inspectiedienst, verbandcontroles uit. Dit om de betrouwbaarheid van de gegevens vast te stellen en om bedrijven en ondernemingen voor een nadere fysieke controle door de Algemene Inspectiedienst of een administratief onderzoek door de Dienst Regelingen te selecteren. Daaraan voorafgaand kan zij de betrokken bedrijven of ondernemingen vragen om aanvulling van de gegevens, of overlegging van nadere bewijsstukken, waaruit de naleving van de normen aannemelijk wordt.

5.2 Algemene Inspectiedienst

De Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wordt belast met het toezicht op de naleving, waaronder begrepen het uitvoeren van controles op de bedrijven en ondernemingen en de verificatie van verstrekte gegevens. Voorts is zij aangewezen voor de opsporing van strafbare feiten onder de mestwetgeving. De bevindingen bij controles zullen worden neergelegd in controlerapporten ten behoeve van de bestuurlijke handhaving door de Dienst Regelingen, onderscheidenlijk processen-verbaal ingeval strafrechtelijke vervolging aan de orde kan zijn.

§ 6. Commentaar maatschappelijke organisaties

Het wetsvoorstel is voor commentaar voorgelegd aan een groot aantal maatschappelijke organisaties. Een reactie is ontvangen van:

- de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO-Nederland),
- de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV), en
- de Unie van Waterschappen,

Onderstaand worden de adviezen in de aangegeven volgorde besproken.

LTO Nederland is van mening dat het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn niet langer op het gehele grondgebied van Nederland van toepassing zou moeten zijn, en bepleit om een onderscheid in kwetsbare zones en niet-kwetsbare zones te maken.

Dit pleidooi kan niet worden gevolgd. Volgens artikel 3 van de Nitraatrichtlijn zijn lidstaten verplicht om als kwetsbare zones die gebieden aan te wijzen die afwateren op de bijlage 1 van de Nitraatrichtlijn genoemde wateren, te weten:

- zoet oppervlaktewater gebruikt of bestemd voor de winning van drinkwater dat meer dan 50 mg nitraat per liter bevat of zou kunnen bevatten indien de maatregelen uit de richtlijn achterwege blijven;
- grondwater dat meer dan 50 mg nitraat per liter bevat of zou kunnen bevatten indien de maatregelen uit de richtlijn achterwege blijven;
- zoet en zout oppervlaktewater dat eutroof is of zou kunnen worden indien de maatregelen uit de richtlijn achterwege blijven.

Nederland heeft in de klei- en veengebieden inmiddels een situatie bereikt waarbij in het grondwater gemiddeld minder dan 50 milligram nitraat per liter wordt gerealiseerd. Dit betekent echter niet dat Nederland de actieprogramma's niet langer van toepassing kan verklaren op deze gebieden. Naast belasting van het grondwater is ook de bijdrage aan de eutrofiëring van het zoete en zoute oppervlaktewater een criterium om kwetsbare zones aan te wijzen dan wel het actieprogramma van toepassing te verklaren op het gehele grondgebied van Nederland. Op basis van de criteria uit de Nitraatrichtlijn en de huidige belasting van het oppervlaktewater met nutriënten uit de landbouw is Nederland gehouden de actieprogramma's van toepassing te verklaren op het gehele grondgebied.

LTO Nederland verwacht dat met de in het onderhavig wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van de fosfaatgebruiksnormen geen positief effect op de waterkwaliteit gerealiseerd zal worden. Overweging van LTO Nederland daarbij is dat de relatie tussen fosfaat in het oppervlaktewater en de ecologische kwaliteit zeer divers is en dat niet altijd duidelijk is in hoeverre een bepaald fosfaatgehalte bepalend is voor de ecologische kwaliteit. Een tweede overweging van LTO Nederland is dat het verband tussen de hoogte van de fosfaatgebruiksnormen en de waterkwaliteit zeer onzeker is mede gezien de vele andere bronnen van fosfaat die bijdragen aan de belasting van het oppervlaktewater.

Zoals in paragraaf 2.1 van deze memorie van toelichting is beschreven, is uit de door het Planbureau voor de Leefomgeving uitgevoerde ex ante evaluatie Kaderrichtlijn water gebleken dat met name de hoge gehalten aan fosfaat en stikstof de beperkende factoren zijn voor een goede kwaliteit van het oppervlaktewater. Daarbij is fosfaat vooral beperkend in het zoete en stikstof in het zoute oppervlaktewater. De relatie tussen fosfaatbemesting en de ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater is inderdaad een zeer complex systeem. Echter, dát er een relatie bestaat tussen (de historische) fosfaatbemesting, de fosfaattoestand van de bodem en de belasting van het oppervlaktewater met fosfaat uit landbouwgebieden is evident.

De regering erkent dat er andere bronnen zijn die bijdragen aan de belasting van het oppervlaktewater met fosfaat. Zoals is toegelicht in paragraaf 2.2 is de belasting van het oppervlaktewater met fosfaat echter wel in toenemende mate toe te schrijven aan de Nederlandse landbouw.

LTO Nederland vraagt waarom er gekozen wordt voor twee eindnormen, te weten 60 kilogram fosfaat per hectare voor bouwland en 90 kilogram fosfaat per hectare voor grasland, in de wetenschap dat bemesting dusdanig complex is dat de term evenwichtsbemesting onmogelijk in twee normen te vatten is.

De keuze voor twee eindnormen maakt geen onderdeel uit van onderhavig wetsvoorstel. Met de Wet van 15 september 2005 tot wijziging van de Meststoffenwet (invoering gebruiksnormen) is een stelsel van gebruiksnormen geïntroduceerd waarbij in de fosfaatnormering onderscheid is gemaakt in een fosfaatgebruiksnorm voor bouwland en een fosfaatgebruiksnorm voor grasland. Nederland is in de onderhandelingen over het derde actieprogramma Nitraatrichtlijn met de Europese Commissie overeengekomen dat in 2015 evenwichtsbemesting gerealiseerd dient te worden. Evenwichtsbemesting is daarbij gedefinieerd als een fosfaatgebruiksnorm van 60 kilogram fosfaat per hectare voor bouwland en 90 kilogram fosfaat per hectare grasland. Naast deze afspraak is bedongen dat Nederland de ruimte krijgt om de fosfaatgebruiksnormen te differentiëren indien dit ter realisatie van de gewenste milieudoelen noodzakelijk mocht blijken.

Met onderhavig wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan de differentiatie van fosfaatgebruiksnormen. Met de keuze voor het nader differentiëren van fosfaatgebruiksnormen op basis van de fosfaattoestand van de bodem komt de regering tegemoet aan de opmerking van LTO Nederland dat de werkelijkheid te complex is om te vatten in uitsluitend één norm voor bouwland en één norm voor grasland.

In het voorontwerp van het wetsvoorstel zoals dat voor commentaar aan de maatschappelijke organisaties is voorgelegd, was voorzien dat voor bouwland de grens tussen de klasse «laag» en «neutraal» bij Pw 31 lag en tussen de klasse «neutraal» en «hoog» bij Pw 60. LTO Nederland was het

volstrekt oneens met de voorgestelde indeling van Nederlandse landbouwbodems in fosfaatklassen en de aan deze fosfaatklassen gekoppelde fosfaatgebruiksnormen. Volgens LTO Nederland is onduidelijk in welke mate de voorgestelde indeling van de fosfaatklassen alsmede de voorgestelde hoogte van de fosfaatgebruiksnormen bijdragen aan verbetering van de waterkwaliteit. Volgens LTO Nederland moeten om die reden zowel de voorgestelde fosfaatklassen als de daaraan gekoppelde fosfaatgebruiksnormen omhoog. Het is de regering daarbij onduidelijk op basis van welke overwegingen LTO Nederland tot de conclusie komt dat de voorgestelde fosfaatklassen, alsmede de daaraan gekoppelde fosfaatgebruiksnormen, omhoog moeten.

Zoals in paragraaf 3.1.1 van deze memorie is aangegeven wordt bij de indeling in fosfaatklassen aangesloten bij het advies van de TCB om bij differentiatie van de fosfaatgebruiksnormen op basis van de fosfaattoestand van de bodem een klassenindeling te maken die uitgaat van een klasse laag, neutraal en hoog. Bij het vaststellen van de grenzen tussen de drie onderscheiden klassen is een aantal criteria gehanteerd.

In de eerste plaats diende daar waar mogelijk aangesloten te worden bij de grenzen tussen de fosfaatklassen uit de bestaande actuele bemestingsadviezen voor grasland en bouwland. Zoals in paragraaf 3.1.1 van deze memorie is aangegeven ligt een grens tussen de klasse «laag» en «neutraal» voor bouwland bij Pw 31 in lijn met de grenzen zoals deze in de *Adviesbasis voor de bemesting van akkerbouw- en vollegrondsgroentegewassen* wordt gehanteerd tussen de klasse «voldoende» en de klasse «ruim voldoende». Om de sector meer tijd te geven om zich aan te passen aan de differentiatie van de fosfaatgebruiksnormen op basis van de fosfaattoestand van de bodem heeft de regering voor de periode van het vierde actieprogramma voor bouwland de grens tussen de klasse «laag» en «neutraal» vastgesteld bij Pw 36. Hiermee wordt voor de grens tussen de klasse «laag» en de klasse «neutraal» voor bouwland tegemoet gekomen aan de wens van LTO Nederland om deze grens omhoog te brengen. Met de Europese Commissie is overeengekomen dat op termijn aangesloten zal worden bij de wetenschappelijke inzichten uit de bemestingsadviezen en bij de dan beschikbare kennis over de belasting van het oppervlaktewater.

In de tweede plaats zijn de grenzen dusdanig gekozen dat het areaal landbouwgronden in de fosfaatklaas «hoog» groter is dan het areaal landbouwgronden in de fosfaatklaas «laag». Dit om een situatie te realiseren waarbij er gemiddeld over het gehele Nederlandse landbouwareaal sprake is van een afnemende voorraad aan fosfaat in de bodem. Voor grasland betekent dit dat voor de grens tussen de klasse «neutraal» en de klasse «hoog» aangesloten kan worden bij de grens tussen de klassen «ruim voldoende» en «hoog» uit de *Adviesbasis bemesting grasland en voedergrassen*. Zoals blijkt uit tabel 4 in paragraaf 3.1.1 van deze memorie valt hiermee 23 procent van het areaal grasland in de fosfaatklaas «hoog» tegen 20 procent in de klasse «laag».

Een derde criterium bij het vaststellen van de grenzen tussen de te onderscheiden klassen is het risico van uitspoeling van fosfaat uit landbouwgronden naar het oppervlaktewater. Uit tabel 2 in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting blijkt dat het aandeel gronden op bouwland met een waardering volgens het bemestingsadvies van «vrij hoog» en «hoog» aanzienlijk is. De regering heeft er daarom voor gekozen de grens tussen de klasse «neutraal» en de klasse «hoog» voor bouwland vast te stellen bij Pw 55. Zoals uit tabel 4 in paragraaf 3.1.1 van deze memorie blijkt, valt hiermee 29 procent van het areaal bouwland in de klasse «laag» tegen 40 procent in de klasse «hoog». Op deze wijze wordt het probleem van te

hoge fosfaattoestanden, het grote aandeel fosfaatverzadigde gronden en daarmee het verhoogde risico op uitspoeling van fosfaat naar het oppervlaktewater gericht aangepakt.

In de memorie van toelichting bij het voorontwerp van het wetsvoorstel zoals dat voor commentaar aan de maatschappelijke organisaties is voorgelegd, was voorzien dat de indicatieve fosfaatgebruiksnormen in 2015 voor gronden met een fosfaattoestand «hoog» ten opzichte van de indicatieve fosfaatgebruiksnormen voor fosfaatneutrale gronden 15 kilogram fosfaat per hectare per jaar lager zouden zijn, terwijl de indicatieve fosfaatgebruiksnormen voor gronden met een fosfaattoestand «laag» 10 kilogram fosfaat per hectare per jaar hoger zouden zijn dan de indicatieve fosfaatgebruiksnormen voor fosfaatneutrale gronden. Voor wat betreft de hoogte van de indicatieve fosfaatgebruiksnormen heeft de regering er mede naar aanleiding van zowel de reactie van LTO Nederland als van de NMV ervoor gekozen de indicatieve fosfaatgebruiksnormen in 2015 voor grasland met een fosfaattoestand «hoog» en voor grasland met een fosfaattoestand «laag» in gelijke mate te verhogen respectievelijk te verlagen ten opzichte van de norm voor evenwichtsbemesting voor grasland. Voor wat betreft de hoogte van de indicatieve fosfaatgebruiksnormen voor bouwland heeft de regering er naar aanleiding van de reactie van LTO Nederland voor gekozen de indicatieve fosfaatgebruiksnormen in 2015 voor gronden met een fosfaattoestand «hoog» ten opzichte van de indicatieve fosfaatgebruiksnormen voor fosfaatneutrale gronden 10 kilogram fosfaat per hectare per jaar te verlagen en de indicatieve fosfaatgebruiksnormen voor gronden met een fosfaattoestand «laag» 15 kilogram fosfaat per hectare per jaar te verhogen ten opzichte van de indicatieve fosfaatgebruiksnorm voor fosfaatneutrale gronden. Voor de hoogte van indicatieve fosfaatgebruiksnormen in 2015 voor gronden met een fosfaattoestand «hoog» en voor gronden met een fosfaattoestand «laag» is daarbij mede gekeken naar het effect op de mestmarkt en de mate waarin de sector een dergelijke aanpassing binnen het management kan opvangen. De regering is er daarbij overtuigd dat de in onderhavig wetsvoorstel beschreven systematiek van verschillende fosfaatklassen, in combinatie met de hoogte van de fosfaatgebruiksnormen, zal resulteren in een verbetering van de waterkwaliteit zonder dat dit ten kostte gaat van het bedrijfseconomische resultaat.

Naar aanleiding van de reactie van LTO Nederland en van NMV om de voorziening voor reparatiebemesting voor fosfaatarme gronden in stand te houden, is paragraaf 3.1.2 van de memorie van toelichting op dat punt verduidelijkt. De door beide organisaties bepleite mogelijkheid om de volledige fosfaatgebruiksnorm binnen deze voorziening met organische meststoffen op te vullen zal worden betrokken bij de op basis van artikel 11, vijfde lid, van de Meststoffenwet op te stellen uitvoeringsregelgeving.

LTO Nederland benadrukt in haar reactie het belang voor Nederland van een derogatie. Volgens LTO Nederland kunnen bedrijven die gebruik maken van een derogatie besparen op mestafzetkosten en kunstmest-aankoop. LTO Nederland begrijpt dat derogatiebedrijven aan bepaalde voorwaarden dienen te voldoen om in aanmerking te komen voor een individuele derogatie. Het is LTO Nederland echter volstrekt onduidelijk waarom bedrijven die gebruik maken van een individuele derogatie de monitoring van de derogatie zouden moeten financieren. LTO Nederland is principieel tegen deze benadering. In paragraaf 3.3 is uitvoerig ingegaan op de argumenten van de regering om te komen tot een doorberekening van de kosten voor het instandhouden van een monitoringnetwerk op derogatiebedrijven aan bedrijven die gebruik maken van een individuele derogatie. LTO Nederland draagt geen argumenten aan die tot gewijzigde inzichten leiden.

Het pleidooi van LTO Nederland om vanuit het bedrijfsleven medezeggenschap te hebben in onder andere meet- en monitoringskosten, meetfrequentie, meetdiepte en uitvoerende organisaties, kan de regering niet volgen. De monitoring van de derogatie maakt onderdeel uit van het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM) van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Bedrijven Informatie Net (BIN) van het LEI. Het LMM is sinds 1992 verantwoordelijk voor de monitoring van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater onder respectievelijk rond landbouwbedrijven. LTO Nederland heeft, net als andere maatschappelijke organisaties, al sinds jaren een plaats in de begeleidingscommissie van het LMM (BC-LMM). In deze begeleidingscommissie komen het Rijk, onderzoeksinstituten en maatschappelijke organisaties bijeen om in gezamenlijkheid de voortgang, inrichting en het beheer van het monitoringsnetwerk te bespreken. De begeleidingscommissie heeft daarin een adviserende rol richting het Rijk en de onderzoeksinstituten. De regering ziet geen aanleiding om het landbouwbedrijfsleven een andere rol toe te dichten dan de rol die nu vervuld wordt in de begeleidingscommissie.

De NMV verzoekt om de normen voor gronden met een hoge fosfaattoestand – net als de normen voor gronden met een lage fosfaattoestand – bij ministeriële regeling vast te stellen. De wetgever heeft er in onderhavig wetsvoorstel nadrukkelijk voor gekozen de fosfaatgebruiksnormen, zoals deze van toepassing zijn op gronden met een hoge fosfaattoestand, vast te laten stellen bij algemene maatregel van bestuur in plaats van bij ministeriële regeling. Het gaat immers om een ingrijpende, voor de betrokken landbouwbedrijven bezwarende voorziening, met een meer structureel karakter. Tegen die achtergrond is besluitvorming op het niveau van de regering en advisering door de Raad van State gewenst.

De NMV is van mening dat de in onderhavige memorie van toelichting opgenomen constatering dat landbouwgronden fosfaat kunnen gaan lekken «te vrijblijvend» is. De NMV doelt hiermee op een conclusie uit het eerder aangehaalde advies van de TCB aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De TCB heeft met deze conclusie duidelijk willen maken dat meerdere factoren een rol spelen bij de binding aan de bodem en uitspoeling naar het oppervlaktewater van fosfaat dan uitsluitend een hoge fosfaattoestand. Indien een bodem een verhoogde fosfaattoestand heeft, betekent dit niet automatisch dat er sprake is van een verhoogde uitspoeling naar het oppervlaktewater dan wel dat deze bodem aangemerkt kan worden als een fosfaatlekkende bodem. Naast de fosfaattoestand spelen andere factoren een rol zoals geohydrologie, bodemtype en ligging van het perceel. In onderhavig wetsvoorstel is voor de vaststelling van de hoogte van de fosfaatgebruiksnorm aangesloten bij een criterium dat objectief is vast te stellen en breed in de landbouwsector wordt toegepast in de bemestingsadviezen: de fosfaattoestand van de bodem. Dit past in een benadering van goede landbouw praktijk zoals in paragraaf 3.1.1. van deze memorie van toelichting is beschreven.

De NMV kan zich niet vinden in de constatering dat de huidige generieke fosfaatgebruiksnormen nog boven het niveau van de gewasonttrekking liggen. Volgens de NMV zijn er geen praktijkcijfers beschikbaar die deze stelling kunnen bevestigen. Uit het in paragraaf 4.2 van deze memorie van toelichting aangehaalde advies van de CDM blijkt dat de gemiddelde gewasonttrekking op melkveehouderijbedrijven en akker- en tuinbouwbedrijven overeenkomt met de indicatieve fosfaatgebruiksnorm in 2015 voor grasland van 90 kilogram fosfaat per hectare respectievelijk 60 kilogram voor bouwland, beide voor gronden met een neutrale fosfaattoestand. De CDM concludeert in haar advies dat de voorgenomen generieke fosfaatgebruiksnormen voor 2015 van 60 kg fosfaat per hectare per jaar voor

bouwland (inclusief maïsland) en 90 kg fosfaat per hectare per jaar voor grasland gemiddeld (ruim) voldoende zijn om de fosfaatonttrekking met het geogste gewas te compenseren. De gegevens waar de CDM zich op heeft gebaseerd in haar advies zijn, daar waar het gaat om grasland, afkomstig uit het Bedrijven Informatie Net (BIN) van het LEI en het project Koeien & Kansen¹. Daar waar de gegevens betrekking hebben op bouwland zijn deze afkomstig uit gegevens van veldproeven².

De Unie van Waterschappen is van mening dat op termijn «echte» evenwichtsbemesting gerealiseerd dient te worden door het onvermijdbare verlies uiteindelijk naar nul terug te brengen. Nu leidt volgens de Unie het onvermijdbare verlies tot een verdere oplading van de bodem hetgeen negatieve gevolgen heeft voor de uitspoeling naar het oppervlaktewater. Zoals in paragraaf 2.1 van deze memorie van toelichting is aangegeven is bij de invoering van het stelsel van gebruiksnormen per 1 januari 2006 een traject van aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen voorzien, gericht op een verdere daling van de fosfaatbemesting en het bereiken van evenwichtsbemesting in 2015, waarbij de fosfaatgift gelijk moet zijn aan de fosfaatonttrekking door het gewas, vermeerderd met het onvermijdbaar fosfaatverlies naar het milieu van maximaal 5 kilogram fosfaat per hectare per jaar. Dit traject is vastgelegd in het derde Actieprogramma Nitraatrichtlijn.

Het onvermijdbaar fosfaatverlies is gedefinieerd als de hoeveelheid fosfaat die jaarlijks nodig is om de fosfaattoestand van de bovengrond op peil te houden. Deze definitie gaat uit van een bovengrond met een fosfaattoestand «neutraal» zoals opgenomen in de tabellen 3 en 4 voor bouwland respectievelijk grasland in paragraaf 3.1.1 van deze memorie van toelichting. Onvermijdbare verliezen van fosfaat uit de bovengrond worden veroorzaakt door uitspoeling van fosfaat uit de bovengrond naar de ondergrond, de omzetting van makkelijk beschikbaar in moeilijk beschikbaar fosfaat, fosfaatfixatie in de bodem en door dieper ploegen, egalisatie en drainage.

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat bij landbouwgronden met een fosfaattoestand «neutraal» dat deel van het fosfaat in de bovengrond dat niet langer beschikbaar is voor opname door het gewas, het onvermijdbare verlies, gecompenseerd dient te worden om de fosfaattoestand van de bodem op peil te houden. Dit betekent dat voor deze gronden een onvermijdbaar verlies van nul, zoals de Unie van Waterschappen voorstelt, uiteindelijk zal leiden tot een verlies aan voor het gewas beschikbaar fosfaat.

Voor landbouwgronden met een fosfaattoestand «hoog» geldt een ander verhaal. Deze gronden bevatten een overschot aan fosfaat. Bij deze gronden is over het algemeen sprake van onvermijdbare verliezen die hoger liggen dan de verliezen bij landbouwgronden met fosfaattoestand «neutraal». Dit wordt veroorzaakt door de grotere hoeveelheden fosfaat die in opgeloste vorm in de bodem voorkomt. Uitspoeling naar diepere bodemlagen alsmede naar het oppervlaktewater is in die gevallen een belangrijke route van verlies aan fosfaat. Het zijn dan ook juist deze landbouwgronden die in belangrijke mate bijdragen aan de belasting van het oppervlaktewater.

Het onderhavig wetsvoorstel voorziet in fosfaatgebruiksnormen voor gronden met een fosfaattoestand «hoog» die lager liggen dan het normetraject voor evenwichtsbemesting zoals met de Europese Commissie in het Derde Actieprogramma Nitraatrichtlijn is overeengekomen. Dit moet in 2015 uiteindelijk resulteren in fosfaatgebruiksnormen die, zowel voor grasland als voor bouwland, 10 kilogram fosfaat per

¹ Aarts et al, «Landbouwkundige gevolgen van het aanscherpen en differentiëren van fosfaatgebruiksnormen voor de melkveehouderij», PRI, rapport 166, februari 2008.

² Van Dijk et al, «Landbouwkundige gevolgen van het aanscherpen en differentiëren van fosfaatgebruiksnormen voor de akker- en tuinbouw», PPO, rapport nr. 367, december 2007.

hectare per jaar onder de norm voor evenwichtsbemesting liggen. Verwezen wordt naar de tabellen 5 en 6 in paragraaf 3.1.2 van deze memorie van toelichting.

In haar reactie op onderhavig wetsvoorstel geeft de Unie van Waterschappen aan het wenselijk te vinden als bij een fosfaattoestand «hoog» en een matige tot slechte ecologische toestand van het oppervlaktewater het bemestingsadvies meteen strikt toegepast zou worden, of te wel in deze situatie zou volgens de Unie bemesting met fosfaat geheel achterwege moeten blijven.

De reactie van de Unie van Waterschappen sluit aan bij het advies van de TCB, zoals beschreven in paragraaf 2.3 van deze memorie van toelichting. De TCB adviseert om in de normstelling volledig aansluiting te zoeken bij de bemestingsadviezen. Dit zou, zoals is beschreven in paragraaf 3.1.2, betekenen dat op circa 35 procent van de Nederlandse landbouwgronden fosfaatbemesting geheel achterwege dient te blijven, een zogenaamde «nulbemesting» met fosfaat. De Unie van Waterschappen geeft als extra criterium voor nulbemesting de nabijheid van oppervlaktewater met een matige tot slechte ecologische toestand. Dit criterium zal het aandeel landbouwgronden waar nulbemesting toegepast zou moeten worden aanzienlijk verminderen. Dit neemt niet weg dat een strikte toepassing van het bemestingsadvies zou betekenen dat op een deel van het areaal geen fosfaatbemesting meer mogelijk zou zijn. Dit zou, zoals in paragraaf 4.1. van deze toelichting beschreven, ertoe leiden dat de plaatsingsruimte voor dierlijke mest kleiner wordt als gevolg waarvan het mestoverschot fors toeneemt. Om een overmatige druk op de mestmarkt te voorkomen is er daarom voor gekozen bij het vaststellen van de fosfaatgebruiksnormen niet strikt de bemestingsadviezen te hanteren maar, te opteren voor een tempo van aanscherping waarbij 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.

Naast het effect op de plaatsingsruimte voor dierlijke mest, en daarmee op de druk op de landelijke mestmarkt, is de regering van mening dat nulbemesting met fosfaat uit dierlijke mest niet wenselijk is vanuit oogpunt van de organische stof voorziening van de bodem. Vanuit de landbouwsector zijn zorgen uitgesproken over de bodemvruchtbaarheid indien – over een langere termijn – geen mineralen van organische oorsprong aan de bodem toegevoegd kunnen worden. Een strikte toepassing van de bemestingsadviezen betekent dat geen mineralen uit dierlijke mest gebruikt kunnen worden in de bemesting van gewassen. De in het onderhavig wetsvoorstel voorziene systematiek en normstelling voorziet in de mogelijkheid om voldoende organische stof in de vorm van dierlijke mest aan de bodem toe te dienen.

De Unie van Waterschappen is van mening dat de mogelijkheid om een hogere norm voor fosfaat toe te passen bij landbouwgronden met een fosfaattoestand «laag» gekoppeld moet worden aan de ecologische toestand van het oppervlaktewater. Indien de ecologische toestand slecht tot matig is, moet het volgens de Unie niet mogelijk zijn om de hogere norm voor fosfaat toe te passen. De Unie van Waterschappen gaat er hierbij aan voorbij dat een lage fosfaattoestand betekent dat de bodem onvoldoende beschikbaar fosfaat – zijnde fosfaat in opgeloste vorm – bevat voor gewassen om aan de gewasbehoefte te voldoen. Landbouwgronden met een lage fosfaattoestand kennen, juist vanwege de geringe beschikbaarheid van fosfaat in opgeloste vorm, een relatieve geringe uitspoeling naar het oppervlaktewater. Het risico van uitspoeling is daarmee gering. De hogere norm voor landbouwgronden met een lage fosfaattoestand is

noodzakelijk om de fosfaattoestand van de bodem op een dusdanig peil te krijgen dat er voldoende fosfaat beschikbaar is voor een landbouwkundig optimale teelt van gewassen.

§ 7. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

De door middel van dit onderdeel in artikel 1, eerste lid, van de Meststoffenwet ingevoegde begrippen «grond met lage fosfaattoestand», «grond met neutrale fosfaattoestand» en «grond met hoge fosfaattoestand» zijn relevant voor de bij het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde wijziging van artikel 11 van de Meststoffenwet, waarin voor de hoogte van de fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen onderscheid wordt gemaakt al naar gelang er sprake is van grond met lage fosfaattoestand, grond met neutrale fosfaattoestand en grond met hoge fosfaattoestand. Voor de indeling van de onderscheiden fosfaatklassen en de hoogte van de daarvoor geldende fosfaatgebruiksnorm wordt verwezen naar hetgeen daarover in de paragrafen 3.1.1 onderscheidenlijk 3.1.2 is toegelicht. In de begripsomschrijving van de fosfaatklassen wordt de fosfaattoestand, net zoals in de bemestingsadviezen het geval is, aangeduid met het Pw-getal indien het bouwland betreft, of met het PAL-getal indien het grasland betreft. De begrippen «Pw-getal» en «PAL-getal» zijn omschreven in de onderdelen s en t van het eerste lid van artikel 1. In de begripsomschrijving van de fosfaatklassen is in lijn met het advies van de TCB voorzien dat indien aan de stand der techniek aangepaste meetmethoden leiden tot een andere, maar wel vergelijkbare aanduiding van de fosfaattoestand, deze aanduiding die daartoe bij ministeriële regeling wordt vastgesteld, kan worden gehanteerd. In de begripsomschrijving van «grond met lage fosfaattoestand» en «grond met neutrale fosfaattoestand» is expliciet tot uitdrukking gebracht dat uitsluitend die gronden waarvan de analyse-uitslagen van daaruit genomen bodemonsters uitwijzen dat de fosfaattoestand van de bodem zich binnen de in de omschrijving opgenomen grenzen bevindt, pas als zodanig worden aangemerkt voor zover dat uit de aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verstrekte gegevens blijkt. Over de gegevens die verstrekt zullen moeten worden en de wijze waarop deze verstrekt moeten worden, zullen op basis van artikel 37, onderdeel a, van de wet nadere regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld. Het ligt daarbij in de rede voor te schrijven dat de resultaten van de analyses van de op de desbetreffende percelen uitgevoerde grondbemonstering digitaal worden verstrekt door de laboratoria die de analyses hebben verricht. Dit betekent allereerst dat gronden waarvan de analyseresultaten uitwijzen dat de fosfaattoestand hoger is dan het in die begripsomschrijving vastgelegde Pw-getal of PAL-getal, als gronden met een hoge fosfaattoestand worden aangemerkt. Echter, ook gronden waarvan de analyseresultaten niet aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zijn verstrekt, worden als gronden met een hoge fosfaattoestand aangemerkt. Het is daarbij niet van belang of verzuimd is de analyseresultaten te verstrekken of dat er geen analyse-resultaten beschikbaar zijn om de simpele reden dat de bodem niet is bemonsterd. Op deze gronden zijn derhalve de lagere fosfaatgebruiksnormen van toepassing ongeacht de feitelijke fosfaattoestand ervan.

Onderdeel B

Door middel van dit onderdeel wordt voorgesteld in artikel 9, derde lid, van de Meststoffenwet een basis op te nemen om de gebruiksnormen

voor dierlijke meststoffen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te verlagen of zo nodig op 0 te stellen. Zoals is toegelicht in paragraaf 3.4 zal een eventuele behoefte om op basis van dit artikel de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen te verlagen zich eerst voordoen na het verstrijken van de periode waarop het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn betrekking heeft. Het artikellid biedt tevens de mogelijkheid te bepalen dat de verlaging van de gebruiksnorm slechts geldt voor de bij of krachtens die maatregel aangegeven gevallen en onder de bij of krachtens die maatregel vastgestelde voorwaarden en beperkingen. Op deze wijze kan erin worden voorzien dat de verlaging van de gebruiksnorm uitsluitend geldt voor de bij of krachtens de maatregel aangewezen gewassen met een lage stikstofbenutting op uitspoelingsgevoelige zandgronden of voor het gebruik van dierlijke meststoffen met een geringe werking. Verwezen wordt naar paragraaf 3.4.

Onderdeel C

Door middel van dit onderdeel wordt voorgesteld in artikel 10, tweede lid, van de Meststoffenwet een basis op te nemen om de stikstofgebruiksnormen voor meststoffen te differentiëren naar de opbrengst van het gewas. Verwezen wordt naar paragraaf 3.3.

Onderdeel D

Voor de in dit onderdeel voorgestelde wijziging van artikel 11 van de Meststoffenwet wordt verwezen naar hetgeen daarover in de paragrafen 3.1 en 3.2 is toegelicht.

Onderdeel E

Artikel 12, derde lid, van de Meststoffenwet voorziet in de mogelijkheid om de op of in de bodem gebrachte hoeveelheid stikstof te corrigeren voor zover de betrokken hoeveelheid niet daadwerkelijk beschikbaar komt voor opname door het gewas. Door de correctie wordt uitsluitend rekening gehouden met de zogenoemde «werkzame stikstof». De vaststelling van de zogenoemde werkingscoëfficiënt voor dierlijke mest en andere nader te omschrijven organische meststoffen is gedelegeerd naar een ministeriële regeling en kan gedifferentieerd worden naar de mestsoort en de periode van aanwending. Omdat de werking van stikstof – naast genoemde omstandigheden – mede afhankelijk is van de grondsoort waarop de dierlijke of organische meststoffen worden aangewend en de wijze van toediening, wordt thans voorzien in de basis om de stikstofwerkingscoëfficiënt tevens te differentiëren naar toegepaste landbouwpraktijk en al naar gelang er sprake is van kleigrond, veengrond, of zand- of lössgrond, dan wel van bouwland of grasland.

Onderdeel F

Met de in dit onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde wijziging wordt het mogelijk gemaakt om bij ministeriële regeling aan ondernemingen die gebruik wensen te maken van een individuele derogatie, de verplichting op te leggen jaarlijks een geldsom ten behoeve van 's Rijks kas te betalen. Deze geldsom is bestemd ter dekking van de kosten van de inrichting en het in stand houden van het monitoringsnetwerk onder derogatiebedrijven zoals door de Europese Commissie met de afgifte van een derogatiebeschikking voor de periode 2010–2013 verplicht wordt gesteld. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 3.3.

De hoogte van de jaarlijkse geldsom wordt bij ministeriële regeling vastgesteld en zal worden gebaseerd op de daadwerkelijke kosten zoals deze door het LMM aan het Rijk worden berekend. Bij ministeriële regeling kan voorts worden bepaald dat de kennisgeving, die derogatiebedrijven thans op grond van artikel 25, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet dienen te doen, eerst dan wordt geregistreerd nadat de geldsom is ontvangen. Dit betekent dat indien de geldsom niet of niet tijdig wordt ontvangen, de desbetreffende ondernemer niet de hogere gebruiksnorm voor dierlijke mest kan toepassen waarvoor derogatie is verleend. In dat geval geldt de reguliere gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen van 170 kilogram stikstof per hectare per jaar.

Onderdeel G

Artikel 35, eerste lid, onderdeel e, van de Meststoffenwet voorziet thans in de basis om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de bepaling van de aard en de samenstelling van de bodem voor zover dat relevant is voor de hoeveelheid meststoffen die op of in de bodem mag worden gebracht. Teneinde buiten twijfel te stellen dat voornoemd artikelonderdeel mede de basis verschaft om regels te stellen over de bepaling van de fosfaattoestand van de bodem, wordt daarin door middel van de in dit onderdeel voorgestelde wijziging, thans expliciet opgenomen dat de nadere regelgeving betrekking kan hebben op de bepaling van de fosfaattoestand van de bodem. In verband met de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde basis in artikel 10, tweede lid, van de Meststoffenwet om de stikstofgebruiksnormen voor meststoffen te differentiëren naar de opbrengst van het gewas, wordt tevens voorgesteld in artikel 35, eerste lid, onder e te voorzien in een basis om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de bepaling van de gewasopbrengst.

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