

Ontwerpregeling, houdende wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet in verband met het stellen van regels met betrekking tot de wijze van uitvoering van het controleprogramma, bedoeld in artikel 5, zesde lid, van richtlijn 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)

De Staatssecretaris van Economische Zaken;

Gelet op:

richtlijn 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), en

artikel 37a van de Meststoffenwet;

Besluit:

ARTIKEL I

De Uitvoeringsregeling Meststoffenwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel y door een puntkomma, worden twee onderdelen toegevoegd, luidende:

z. eutrofiëring: een verrijking van het water door stikstof- en fosfaatverbindingen, die leidt tot een versnelde groei van algen en hogere plantaardige levensvormen met als gevolg een ongewenste verstoring van het evenwicht tussen de verschillende in het water aanwezige organismen en een verslechtering van de waterkwaliteit;

aa. nitraatrichtlijn: richtlijn 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).

B

Na artikel 121 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 10a Regelen betreffende de wijze van uitvoering van het controleprogramma

Artikel 121a

1. Het controleprogramma, bedoeld in artikel 5, zesde lid, van de nitraatrichtlijn beoordeelt de doeltreffendheid van het opgestelde actieprogramma, bedoeld in artikel 5 van de nitraatrichtlijn, door:

- a. op landbouwbedrijven de nitraat-, stikstof en fosfaatconcentratie in het grondwater en slootwater te meten, en
- b. de invloed van het landbouwmanagement op de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater, waaronder het slootwater, te monitoren.

2. Bij de beoordeling van het actieprogramma worden de nitraatconcentratie van grondwater op diepten van 5 tot 15 meter onder het grondoppervlak en de nitraat-, stikstof- en fosforconcentratie en de mate van eutrofiëring van oppervlaktewater, anders dan slootwater, meegewogen.

Artikel 121b

Het controleprogramma onderscheidt ten minste:

- a. de veenregio, de kleiregio, de zandregio en de lössregio, waarvan de indeling gebaseerd is op de meest in die regio voorkomende grondsoort;
- b. de bedrijfstypen melkveehouderij, akkerbouw en overige bedrijven.

Artikel 121c

1. De nitraat-, stikstof- en fosfaatconcentratie in het grondwater wordt gemeten door op landbouwbedrijven monsters te nemen van:

- a. de bovenste meter van het grondwater, indien het grondwater zich op minder dan 5 meter onder het maaiveld bevindt;
- b. het bodemvocht dat zich in de onverzadigde zone onder de wortelzone tussen 1,5 en 3 meter onder het maaiveld bevindt, indien het grondwater zich dieper dan 5 meter onder het maaiveld bevindt; of
- c. het overtollige drainagewater dat uitspoelt uit de wortelzone, indien het drainagewater wordt afgevoerd naar het oppervlaktewater via drainagebuizen of greppels.

2. De resultaten van de metingen kunnen worden gecorrigeerd voor de invloed van omgevingsfactoren, zoals neerslagoverschot en veranderingen van de grondwaterstand, en veranderingen in de steekproef, zoals verandering in het aantal bedrijven, bedrijfstypen en grondsoort.

Artikel 121d

De resultaten van het controleprogramma worden opgenomen in het verslag, bedoeld in artikel 10 van de nitraatrichtlijn, dat de Europese Commissie vierjaarlijks ontvangt.

ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2014.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage,

De Staatssecretaris van Economische Zaken,

TOELICHTING

1. Aanleiding van deze regeling

Deze regeling tot wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet schept een kader voor de wijze waarop de in de richtlijn 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) voorgeschreven controleprogramma's worden uitgevoerd. Met deze wijziging wordt invulling gegeven aan de motie Koopmans (Kamerstukken II 2008/09, 28 385, nr. 138) en het amendement Koopmans (Kamerstukken II 2008/09, 31 945, nr. 10).

De motie verzoekt ter voorbereiding van het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn modelmatig de afname in nitraatconcentratie in beeld te brengen en naast de eerste meter ook dieper in het grondwater te meten, en deze resultaten te gebruiken voor het derogatieverzoek van het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn.

Het amendement is voorgesteld om de uitvoering van de motie compleet te maken. Het amendement leidt tot toevoeging van artikel 37a aan de Meststoffenwet, waarin staat dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de wijze waarop de controleprogramma's, bedoeld in artikel 5, zesde lid, van de Nitraatrichtlijn worden uitgevoerd. Artikel 37a van de Meststoffenwet treedt in werking op 1 januari 2014.

In de brief aan de Tweede Kamer van 15 december 2010 (Kamerstukken II 2010/2011, 28 385, nr. 199) heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu de Kamer geïnformeerd over de wijze van uitvoering van de motie en het amendement. Vooruitlopend op de motie en het amendement is met de verfijning van het oppervlaktewatermeetnet van de Kaderrichtlijn Water en het grondwatermeetnet van de Grondwaterrichtlijn die in 2009 zijn afgerond, de nitraatconcentratie in de bovenste meter van het grondwater niet langer als enige leidend voor de invulling van het nitraatactieprogramma. Ook resultaten van metingen in diepere bodemlagen en de kwaliteit van het oppervlaktewater worden gebruikt om de maatregelen in het actieprogramma te formuleren en in te brengen bij de onderhandelingen over het actieprogramma en de derogatie. Daarmee is reeds voldaan aan de motie. Deze regeling formaliseert deze wijze van toetsing.

2. Achtergrond

De Nitraatrichtlijn heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen. Hierbij wordt als doelstelling 50 mg nitraat per liter gehanteerd. De Nitraatrichtlijn schrijft voor dat lidstaten een actieprogramma opstellen waarin de maatregelen die getroffen worden om de doelstelling van de richtlijn te realiseren zijn opgenomen. Dit actieprogramma dient iedere vier jaar te worden herzien. De Nitraatrichtlijn schrijft daarnaast in artikel 5, zesde lid, voor dat lidstaten passende controleprogramma's opstellen en

uitvoeren om de doeltreffendheid van de actieprogramma's te beoordelen. Het controleprogramma beoordeelt de doeltreffendheid van het actieprogramma waarbij doeltreffendheid een afgeleide is van de waterkwaliteit op landbouwbedrijven en het gevoerde mineralenmanagement op deze bedrijven. Lidstaten dienen iedere vier jaar te rapporteren over de bevindingen van het controleprogramma en daarmee over de doeltreffendheid en de effecten van de met het actieprogramma genomen maatregelen.

In de rapportage over de evaluatie van de Meststoffenwet 2002 werd door onderzoekers geconstateerd dat onder bepaalde omstandigheden (grondsoort, grondwaterstand) in het grondwater nitraat wordt afgebroken waardoor op grotere diepte dan de gehanteerde toetsdiepte mogelijk lagere nitraatconcentraties voorkomen (Kamerstukken II 2002/03, 28 385, nr. 2). Naar aanleiding van deze constatering en op verzoek van de Tweede Kamer hebben er in de jaren daarop volgend verschillende onderzoeken plaatsgevonden naar de afbraak van nitraat in het grondwater op grotere diepten, de mogelijkheden om op grotere diepte in het grondwater te toetsen op de realisatie van de nitraatdoelstelling, modellering van de afbraak van nitraat met de diepte en naar de inrichting van een meetnet waarbij op grotere diepten op landbouwbedrijven de nitraatconcentratie gemeten wordt (Kamerstukken II 2007/08, 28 385, nr. 94; Kamerstukken II 2008/09, 28 385, nr. 118; Kamerstukken II 2008/09, 28 385, nr. 133; Kamerstukken II 2009/10, 28 385, nr. 190). De uitkomsten van de onderzoeken hebben geresulteerd in het standpunt van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over de wijze van uitvoering van de motie en het amendement, zoals verwoord in de brief van 15 december 2010 (Kamerstukken II 2010/2011, 28 385, nr. 199).

3. Uitvoering controleprogramma

Deze regeling geeft invulling aan de verplichting van artikel 5, zesde lid, van de Nitraatrichtlijn tot het opstellen en uitvoeren van een controleprogramma door de trend en toestand van de waterkwaliteit in relatie tot de landbouwpraktijk op landbouwbedrijven vast te stellen.

De vierjarige evaluatie- en rapportagecyclus van de Nitraatrichtlijn vormt het uitgangspunt voor het vaststellen van een trend of een verandering van de trend in de waterkwaliteit. Dit betekent dat veranderingen ten opzichte van een voorafgaande periode van vier jaar in beeld moeten worden gebracht.

Het controleprogramma beoogt inzicht te bieden in de gevolgen van het gevoerde mestbeleid. In Nederland is het controleprogramma sinds 1992 voor een belangrijk deel vormgegeven met het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM). Sinds de start van het controleprogramma worden nitraatconcentraties gemeten in de eerste meter van het grondwater. De relatie tussen milieukwaliteit en landbouwkundig handelen – en met name (dalende) trends – zijn in deze eerste meter van het grondwater het snelst zichtbaar. De nitraatconcentraties die in de eerste meter van het grondwater gemeten worden, zijn een indicatie van wat er op grotere diepte in het grondwater en verderop in het oppervlaktewater

verwacht kan worden. Hoe dieper in het grondwater gemeten wordt, hoe 'ouder' de gevonden concentraties. Om effectief en efficiënt beleid bij te kunnen sturen, op basis van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater op landbouwbedrijven, is het noodzakelijk te beschikken over monitoringsgegevens die een beeld geven van het recente landbouwkundig handelen van de agrariër.

Het controleprogramma monitort zowel de waterkwaliteit als het landbouwmanagement, dat wil zeggen de landbouwpraktijk. De kwaliteit van het grondwater en oppervlaktewateren wordt doorgaans niet alleen beïnvloed door de landbouwpraktijk, maar ook door andere bronnen van vervuiling en door omgevingsfactoren zoals het weer. Om andere diffuse bronnen van vervuiling zoveel mogelijk uit te sluiten, wordt de kwaliteit van het water dat uitspoelt uit de wortelzone en slotwater op landbouwbedrijven gemonitord. In dit type water zijn de gevolgen van recente landbouwactiviteiten waarneembaar. Om een onderscheid te kunnen maken tussen de gevolgen van maatregelen voor de waterkwaliteit en de gevolgen van omgevingsfactoren, zoals het weer, worden deze omgevingsfactoren ook gemonitord.

Nederland past het actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn toe op het hele grondgebied. Niettemin wordt er in de wetgeving wel onderscheid gemaakt tussen hoofdgrondsoorten en worden maatregelen gebaseerd op de kwetsbaarheid van de bodem voor nitraatuitspoeling. De monitoringprogramma's zijn daarom gericht op de belangrijkste Nederlandse hoofdgrondsoortregio's: de zand-, löss-, klei- en veenregio. De trend in de waterkwaliteit dient afzonderlijk in beeld te worden gebracht voor de vier grondsoortregio's.

Binnen elke regio richt het LMM zich op de belangrijkste typen bedrijven wat betreft oppervlakte (akkerbouw- en melkveebedrijven). In beperkte mate worden er overige bedrijfstypen opgenomen in het LMM. Dit zijn hokdierbedrijven (bedrijven met vooral varkens en/of pluimvee) in de zandregio en overige dierbedrijven in de zand-, klei- en lössregio.

De waterkwaliteit op landbouwbedrijven wordt gemonitord door het water dat uitspoelt uit de wortelzone en het slotwater (indien aanwezig) te bemonsteren. Metingen vinden, daar waar mogelijk, in de eerste meter van het grondwater plaats. Bevindt het grondwater zich op meer dan 5 meter onder het maaiveld – een situatie die zich vooral voordoet op droge zandgronden en in de lössregio – dan wordt tussen 1,5 en 3 meter onder het maaiveld bodemvocht bemonsterd. Bij gedraineerde percelen wordt drainagewater bemonsterd. Aanvullende informatie over omgevingsfactoren, zoals hoeveelheid neerslag en grondwaterstanden worden verzameld en gebruikt om de invloed van deze natuurlijke parameters op de meetresultaten te verklaren aan de hand van modellen. De resultaten van de metingen kunnen worden gecorrigeerd voor de invloed van deze omgevingsfactoren alsmede voor veranderingen in de steekproef, zoals verandering in het aantal bedrijven, bedrijfstypen en grondsoort binnen het LMM.

Metingen in diepere bodemlagen en oppervlaktewateren, anders dan slotwater, worden uitgevoerd in het kader van de Grondwaterrichtlijn respectievelijk de

Kaderrichtlijn Water. De resultaten van deze metingen worden meegewogen bij de beoordeling van het actieprogramma. De monitoring van het diepere grondwater (>5 m onder maaiveld) verloopt in Nederland op dezelfde wijze als in veel andere landen, namelijk door gebruik te maken van permanente putten die speciaal voor monitoringdoeleinden verspreid over heel Nederland zijn aangelegd. Op elke locatie worden grondwatermonsters genomen op diepten van 5 tot 15 meter onder het grondoppervlak. De belangrijkste criteria voor de selectie van de locatie waren de grondsoort, het landgebruik en de hydrogeologische toestand. De netwerken voor de monitoring van oppervlaktewater bestaan uit de monitoringnetwerken voor regionale en grote zoetwatermassa's enerzijds, en voor kust- en zeewater anderzijds.

Binnen het LMM worden, naast gegevens over de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater, gegevens over het mineralenmanagement verzameld. De informatie over het mineralenmanagement omvat relevante gegevens over ondermeer de productie en het gebruik van dierlijke mest, kunstmestgebruik, import en export van mineralen (aanvoer en afvoer van mineralen inclusief voorraadverschillen), bouwplannen en begrazingsfrequentie.

4. Regeldruk

De regeling heeft geen gevolgen voor de regeldruk voor burgers en ondernemingen.

5. Uitvoeringslasten

De regeling geeft een kader voor de huidige monitoringspraktijk en maakt geen verschil in uitvoeringslasten. De kosten voor de uitvoering van het basismetnet LMM bedragen circa € 3,5 miljoen op jaarbasis.¹ Deze kosten worden gedekt uit algemene middelen. Metingen in diepere bodemlagen en oppervlakte wateren worden verricht ter uitvoering van verplichtingen in de Grondwaterrichtlijn, respectievelijk de Kaderrichtlijn Water. Deze meetresultaten worden in het kader van het controleprogramma meegewogen en doen daarom eveneens de uitvoeringslasten niet stijgen.

6. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Onderdeel A strekt tot aanvulling van de in artikel 1, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet opgenomen begripsomschrijvingen. Het begrip 'eutrofiëring' is gedefinieerd om de relatie tussen de belasting van grond- en oppervlaktewater met stikstof- en fosfaatverbinding en de bemesting van landbouwgronden te verhelderen. Tevens wordt het begrip Nitraatrichtlijn gedefinieerd.

¹ Gebaseerd op de uitvoering van het LMM basismetnet voor de periode van het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2010-2013).

Onderdeel B

Artikel 121a eerste lid

Artikel 121a, eerste lid, geeft het doel van het controleprogramma zoals dit door de Nitraatrichtlijn is voorgeschreven. Voor een nadere beschrijving van dit doel wordt verwezen naar het algemene deel van de toelichting onder punt 3.

Artikel 121a tweede lid

Artikel 121a, tweede lid, waarborgt dat bij de beoordeling van de effectiviteit van het actieprogramma - en daarmee van het gevoerde mestbeleid - ook de resultaten van metingen in het grondwater op grotere diepten dan 5 meter onder het maaiveld en metingen in het oppervlaktewater, niet zijnde slootwater bij landbouwbedrijven, worden meegenomen bij de beoordeling van de waterkwaliteit en de invloed van het landbouwmanagement op de waterkwaliteit.

Artikel 121b

In artikel 121b is vastgelegd dat het controleprogramma ten minste de hoofdgrondsoortenregio's zand, klei, veen en löss dient te omvatten. Het controleprogramma dient zodanig ingericht te worden dat over deze vier soorten regio's afzonderlijk statistisch verantwoorde uitspraken gedaan kunnen worden. Om statistisch verantwoorde uitspraken te doen is een minimaal aantal bedrijven nodig. Onderdeel b van het artikel garandeert dat het controleprogramma per hoofdgrondsoortenregio ten minste de sectoren melkveehouderij, akkerbouw en overige bedrijven omvat en dat over ieder van deze sectoren per hoofdgrondsoortenregio statistisch verantwoorde uitspraken gedaan kunnen worden.

Artikel 121c eerste lid

Artikel 121c, eerste lid, schrijft voor dat de kwaliteit van het grondwater op landbouwbedrijven wordt gemeten door watermonsters te nemen van de bovenste meter van het grondwater, als het grondwater ondieper dan 5 meter onder het maaiveld zit, het bodemvocht in de onverzadigde zone onder de wortelzone tussen 1,5 en 3 meter onder maaiveld, als het grondwater dieper dan 5 meter onder het maaiveld zit en drainwatermonsters als de percelen gedraineerd zijn met buizendrainen. Meting in de eerste meter van het grondwater verdient de voorkeur, omdat dit een indicatie geeft van wat er op grotere diepte in het grondwater en in het oppervlaktewater verwacht kan worden. Hoe dieper in het grondwater gemeten wordt, hoe 'ouder' de gevonden concentraties. Om effectief en efficiënt beleid bij te kunnen sturen op basis van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater op landbouwbedrijven is het noodzakelijk te beschikken over zo actueel mogelijke monitoringsgegevens.

Artikel 121c tweede lid

In de algemene toelichting is uitgelegd dat de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater op landbouwbedrijven niet uitsluitend een resultante is van het mineralenmanagement van de boer, maar ook wordt beïnvloed door omgevingsfactoren die buiten de invloedssfeer van de ondernemer liggen, zoals het weer. Artikel 121c, tweede lid, biedt de mogelijkheid om te corrigeren voor deze factoren om zo zuiver mogelijk het effect van het gevoerde beleid weer te geven en het mogelijk te maken verschillende jaren met elkaar te vergelijken in trendanalyses.

Artikel 121d

Artikel 10 van de Nitraatrichtlijn verplicht tot het indienen van een verslag aan de Europese Commissie over het gevoerde beleid van de voorgaande vier jaar ter vermindering van nitraatverontreiniging van wateren door agrarische bronnen. De controleresultaten maken onderdeel uit van het verslag.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,

CONCEPT