

Vergaderjaar 2007–2008

28 385

## Evaluatie Meststoffenwet

## Nr. 103

## VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 22 januari 2008

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), ondervoorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), voorzitter, Atsma (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Waalkens (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Jager (CDA), Ormel (CDA), Koopmans (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), De Krom (VVD), Samsom (PvdA), Van Dijken (PvdA), Neppéus (VVD), Jansen (SP), Jacobi (PvdA), Cramer (ChristenUnie), Koppejan (CDA), Graus (PVV), Vermeij (PvdA), Zijlstra (VVD), Thieme (PvdD) en Polderman (SP).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Mastwijk (CDA), Ten Hoopen (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Luijben (SP), Tang (PvdA), Boekestijn (VVD), Bilder (CDA), Biskop (CDA), Koşer Kaya (D66), Van Leeuwen (SP), Dezentjé Hamming (VVD), Eijssink (PvdA), Depla (PvdA), Van Baalen (VVD), Kant (SP), Blom (PvdA), Ortega-Martijn (ChristenUnie), Van Heugten (CDA), Brinkman (PVV), Kuiken (PvdA), Ten Broeke (VVD), Ouwehand (PvdD) en Lempens (SP).

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Van Gent (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Poppe (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), ondervoorzitter, Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Koopmans (CDA), voorzitter, Spies (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Haverkamp (CDA), De Krom (VVD), Samsom (PvdA), Roefs (PvdA), Neppéus (VVD), Van Leeuwen (SP), Jansen (SP), Jacobi (PvdA), Van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Vermeij (PvdA), Madlener (PVV), Ouwehand (PvdD), Bilder (CDA) en Wiegman-van Meppelen Scheppink (ChristenUnie).

Plv. leden: Duyvendak (GroenLinks), Van der Vlies (SGP), Polderman (SP), Remkes (VVD), Hessels (CDA), Koppejan (CDA), Ormel (CDA), Koşer Kaya (D66), Leijten (SP), Schreijer-Pierik (CDA), Kamp (VVD), Timmer (PvdA), Vos (PvdA), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Gerken (SP), Waalkens (PvdA), Van Beek (VVD), Schermers (CDA), Besselink (PvdA), Agema (PVV), Thieme (PvdD), Vietsch (CDA) en Ortega-Martijn (ChristenUnie).

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit<sup>1</sup> en de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer<sup>2</sup> hebben op 6 december 2007 overleg gevoerd met minister Verburg van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en minister Cramer van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over:

- **de brief van de minister van LNV van 3 december 2007 met de kabinetsreactie op de evaluatie van de Meststoffenwet, incl. reactie op de discussie van de afgelopen periode over kunstmest en digistaat (28 385, nr. 93);**
- **de brief van de minister van LNV van 29 oktober 2007 met syntheserapport evaluatie Meststoffenwet 2007 (28 385, nr. 91);**
- **de brief van de minister van LNV van 2 november 2007 n.a.v. toezeggingen in het AO van 27 juni 2007 over voortgang mestbeleid (28 385, nr. 92);**
- **de brief van de minister van VROM van 5 november 2007 met tussenbericht over uitvoering toezegging meten nitraat in grondwater (LNV0700547);**
- **de vervolgbrief van de minister van VROM van 30 november 2007 over het meten van nitraat in grondwater (28 385, nr. 94);**
- **de brief van de minister van LNV van 5 december 2007 over bemestingsvrije zone (28 385, nr. 95).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand samenvattend verslag uit.

## Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Waalkens** (PvdA) stelt vast dat de ecologische belasting door nutriënten nog steeds te groot is en dat in de kwetsbare gebieden van Nederland de milieudoelen niet worden gehaald. Daarom stemt hij in met de voorliggende ontwerpregeling.

- Er moet meer ruimte komen voor slimme bedrijfsprocessen om de bronbelasting te verminderen. De «voorlopers» moeten dan wel binnen de huidige milieugebruiksruimte opereren.

- Voorkomen moet worden dat het adagium «als wij maar anders gaan meten, worden de problemen vanzelf kleiner» opgeld gaat doen.
- De koppeling tussen de nitraatrichtlijn en de kaderrichtlijn water mag niet worden losgelaten.
- Hoe oordeelt de minister van LNV over de suggestie van het LEI om projectpraktijkcijfers te hanteren voor een verantwoord mineralenbeleid?
- De aanvraag voor een nieuwe derogatie moet zijn gebaseerd op strikte uitgangspunten.
- Het is onbegrijpelijk dat weidende veebedrijven te maken krijgen met een lagere werkingscoëfficiënt voor drijfmest dan de bedrijven die de koeien op stal houden. Die coëfficiënt zou moeten worden gemiddeld.
- Er moet meer ruimte komen voor regionale initiatieven.

Mevrouw **Snijder-Hazelhoff** (VVD) wil de beleidsstukken van de minister voortaan graag eerder ontvangen. Zij wil vooral geïnformeerd worden over het vervolg van de evaluatie. Hoe zullen de door de minister voorgestane wijzigingen vorm en inhoud worden gegeven?

- Het is een groot gemis dat de evaluatie van de nutriëntenbelasting stopt bij 1 januari 2006. Hoe kan het dat de minister haar voornemens enkel baseert op modelberekeningen?
- Nut en noodzaak van aanscherping van gebruiksnormen kunnen helaas niet worden beoordeeld aan de hand van reële resultaten.
- Wanneer verschijnt het eerstvolgende verslag over de doeltreffendheid van de wet?
- Beschouwt de minister van VROM de discussie over de meetdiepte van nitraten als gesloten?
- Is de minister van LNV bereid, de resultaten van het door VROM aangekondigde onderzoek naar andere vormen van monitoring van de nitraatrichtlijn te betrekken bij de onderhandelingen over het vierde actieprogramma?
- Een differentiatie van stikstofgebruiksnormen na opbrengst is aan de magere kant nu er geen rekening wordt gehouden met productkwaliteit, bemestingsverleden en bodemtoestand.
- Op basis van de evaluatie ligt een generieke aanscherping van de gebruiksnormen niet voor de hand. Welke partijen worden betrokken bij het vervolgonderzoek? Het zou jammer zijn als de resultaten van dat onderzoek niet kunnen worden betrokken bij het vierde actieprogramma.
- Er is sprake van een daling van de nitraatconcentraties in zandgebieden; de aangekondigde maatregelen voor löss- en zandgronden zijn dan ook enigszins voorbarig. De verhoging van de werkingscoëfficiënt voor drijfmest is onaanvaardbaar, want die leidt tot nog meer spanning op de mestmarkt. Geldt die verhoging voor alle soorten drijfmest?
- Hoe gaat de minister om met gronden met een hoog fosfaatgehalte? Hoe denkt zij draagvlak bij de boeren te verwerven?
- Hoe oordeelt de minister over de suggesties van de TCB? Houdt zij rekening met recente wetenschappelijke ontwikkelingen?
- Hoe denkt de minister van VROM de milieuoverlast als gevolg van riooloverstorten aan te pakken?
- Wanneer komt er meer duidelijkheid over het gebruik van kunstmestvervangers uit dierlijke mest?
- Houdt de minister er rekening mee dat er meer mestvrije zones moeten worden aangewezen?
- Omdat er geen mest wordt verspreid in de natuur, is het merkwaardig dat natuurareaal kan worden toegevoegd aan het aantal hectares.
- Gebieden waarin een kleilaag boven het veen zit, worden ten onrechte aangewezen als veengebied; dat heeft namelijk nadelige gevolgen voor de bemestingswaarden.

De heer **Van der Vlies** (SGP) dringt aan op werkbare oplossingen voor het meststoffenprobleem. Hij plaatst grote vraagtekens bij het meet-systeem dat volgens sommige wetenschappers een te grote bandbreedte kent. In de nitraatrichtlijn wordt niet helder omschreven hoe moet worden gemeten. Het is hoog tijd om naar alternatieve meetmethoden te zoeken.

- Hoe denkt het kabinet over de aanbeveling van de TCB om een instrument te ontwikkelen waarmee kan worden aangetoond welk deel van nitraat en fosfaat in grond- en oppervlaktewater aan welke bron kan worden toegeschreven?
- De gebruiksnorm voor stikstof per gewas dient prudent en flexibel te worden gehanteerd. Het huidige systeem biedt daarvoor te weinig ruimte en het kabinet zou met een meer gedifferentieerde benadering moeten komen.
- Hoe denkt het kabinet toestemming van de EU te krijgen om het label «kunstmestvervanger» te plakken op de dunne fractie van verwerkte mest? Is het bereid enkele pilots te ondersteunen? De dikke fractie zou als «bodemverbeteraar» kunnen worden aangemerkt.
- De sector moet de ruimte krijgen om het mestoverschot op een verantwoorde manier aan te pakken. Het tweede spoor van de commissie-Welschen biedt waarschijnlijk ook de nodige mogelijkheden.
- Is het kabinet bereid om ruimte te bieden voor meer differentiatie in forfaits op basis van b.v. de fosfaatbalans? Op die manier kan worden tegemoet gekomen aan onvolkomenheden ten gevolge van het «Minas-gat».
- Wat kan het kabinet doen om de afzetkosten van (onbewerkte) goetmest te verlagen?
- Kan bedrijven die een beperkt deel van hun grasland scheuren, vrijstelling worden verleend van de verplichting om dat voor 10 mei te doen?

De heer **Polderman** (SP) is teleurgesteld over de ambities van de minister om het mestoverschot aan te pakken. Bedrijfseconomische belangen overheersen de waterkwaliteitsbelangen. Er is te veel mest en bovendien geeft ook de kwaliteit ervan problemen.

- End-of-the-pipe oplossingen zijn niet structureel van aard. Oplossingen dienen altijd te worden getoetst op hun duurzaamheid.
- Minder mest vergt inkrimping van de veestapel. De kwaliteit van de mest moet worden verbeterd. Al naar gelang de behoeften van het gewas moet worden bemest. Het bemestingsadvies moet sneller worden geactualiseerd.
- De landbouw moet een meer grondgebonden karakter krijgen.
- Landbouwers die anders willen boeren moeten de nodige experimenteerruimte voor gesloten kringloopssystemen krijgen. Dat moet gecombineerd worden met een geborgd certificeringssysteem.
- Er dient een pilot te komen voor het bovengronds uitrijden van kwalitatief goede mest.
- Wat gaat de minister doen als Nederland zakt voor zijn derogatie-examen?
- Wat denkt het kabinet te gaan doen aan de fosfaatbelasting?

Mevrouw **Wiegman-van Meppelen Scheppink** (ChristenUnie) wil niet meegaan in de tegenstelling tussen milieu- en landbouwbelangen. Beide belangen kunnen namelijk heel goed samengaan. Zij sluit zich aan bij de doelstellingen van de nitraatrichtlijn. Er kan niet aan ontkomen worden om de normen op de zand- en lössgronden aan te scherpen.

- Hoe denkt de minister bij de aanscherping van de normen rekening te houden met de belangen van tuin- en akkerbouwers?
- Als blijkt dat normen niet overeenkomen met de werkelijkheid, moeten ze worden aangepast op basis van actuele gegevens. Soms zijn mestputten vol, terwijl ze op papier leeg hadden moeten zijn of andersom. Dat werkt illegale praktijken in de hand.

- Met de verlaging van de 110%-norm zou moeten worden gewacht op de resultaten van het onderzoek naar een differentiatie van de gebruiksnormen naar opbrengst.
- Er moet volop worden ingezet op het gebruik van dierlijke mest in plaats van kunstmest, het verbeteren van de kwaliteit van dierlijke mest, het bevorderen van verwerking van mest en gebruik van digestaat.
- Het blijft merkwaardig dat mest wordt afgevoerd, terwijl tegelijkertijd kunstmest wordt aangevoerd. Akkerbouwers moeten meer mogelijkheden krijgen om dierlijke mest af te nemen.
- De minister moet initiatieven in de sfeer van mestverwerking ondersteunen. Experimenten kunnen worden ondersteund door o.a. de dikke fractie aan te merken als bodemverbeteraar.
- Waar mogelijk moet grondgebondenheid worden gestimuleerd. Ondernemers die vaste afspraken hebben met boeren in de buurt moeten worden beloofd. Hoe oordeelt de minister over de voorstellen van LTO op dit punt?
- Bij bepaling van de meetdiepten moeten ook de dieper liggende effecten worden meegewogen.
- Wat vindt de minister van de suggestie om een hoger percentage maïsland te koppelen aan derogatie?
- Is het mogelijk om de derogatie na eenmalige aanmelding stilzwijgend te verlengen?

Mevrouw **Ouwehand** (PvdD) deelt mee dat zij ook namens de fractie van GroenLinks spreekt. Zij vindt het jammer dat het kabinet blijft hangen in technische oplossingen van het mestoverschotprobleem. Er moet een bronbeleid worden gevoerd in plaats van aan symptoombestrijding te doen.

- Wat vindt de minister van de conclusie van het MNP dat de overproductie van dierlijke mest slechts heel moeizaam kan worden afgezet en dat alternatieve afzetmogelijkheden in de praktijk nauwelijks realiseerbaar blijken te zijn?
- De huidige situatie is zonder meer zorgwekkend te noemen; de minister wil de veehouders tegemoet komen terwijl zij eigenlijk schoon drinkwater en schone lucht centraal moet stellen. Houden de bewindslieden in hun beleid rekening met de zorgen van de Vewin?
- De eisen van de Europese nitraatrichtlijn moeten overall in de EU worden gehaald. Landelijke middeling of administratieve oplossingen zijn uit den boze.
- De aanscherping van de stikstofnormen op zand- en lössgronden is volstrekt onvoldoende.
- De fosfaatsnorm voor de kaderrichtlijn water wordt niet gehaald. Het kabinet mag dit probleem niet doorschuiven naar de sector; het mag ook niet wachten op eventuele innovatieve oplossingen.
- Het hanteren van dierrechten is het enige instrument om de mestproductie enigszins in de hand te houden. Daarom is het een goede zaak dat het systeem van de productierechten niet wordt verlaten. Is de minister van plan om ook de melkveehouderij op te nemen in het dierrechtstelsel?
- Het probleem wordt niet opgelost door dierlijke mest na bewerking kunstmest te noemen. De minister moet inzetten op een betere samenwerking tussen agrarische grondgebruikers om een evenwicht tussen mestproductie en mestgebruik te realiseren.

De heer **Graus** (PVV) vindt het onaanvaardbaar dat er nog tal van onduidelijkheden bestaan over de effecten van de Meststoffenwet. Hardwerkende agrarische ondernemers weten niet waarmee zij rekening hebben te houden. Hun enige zekerheid is verlies aan inkomen als gevolg

van allerlei onnodige wet- en regelgeving. De Brusselse heksenjacht op de Nederlandse boeren moet meteen worden gestopt.

- Het is verwerpelijk dat dierrechten worden opgekocht ten koste van kleine boeren die nog volgens de oud-Hollandse traditie werken.
- Nederland loopt bij de implementatie van EU-regels heel vaak voorop, terwijl dat niet noodzakelijk is en sommige landen die regels zelfs aan hun laars lappen.
- Een minder strikte definitie van «dierlijke mest» zou de boeren meer ten goede kunnen komen want dan kan die mest beter worden omgezet in kunstmest.
- Nagegaan moet worden of mest als grondstof kan worden gebruikt voor souvenirs en voor alternatieve energieopwekking.
- Wat betreft de gebruiksnormen moet meer rekening worden gehouden met de verschillende gebiedskenmerken.
- Er moet meer ruimte komen voor duurzaam producerende melkveehouders.

De heer **Koopmans** (CDA) benadrukt dat hij het beleid van het kabinet niet alleen beoordeelt op duurzaamheid maar ook op de gevolgen voor de boerenbedrijven. Hun economische waarde is immers evident.

- De nieuwe Meststoffenwet sorteert effect; aanpassingen van de wet zijn vooralsnog niet nodig. Flexibele normen zijn noodzakelijk. Wil het kabinet in overleg met de sector nagaan hoe hieraan vorm en inhoud kan worden gegeven?
- Innovatie moet worden bevorderd. Het is van groot belang de sector hierbij intensief te betrekken.
- De overheid moet volop meedoen in de sfeer van energieopwekking in relatie tot mest en moet onder voorwaarden dierlijke mest toelaten als kunstmestvervanger.
- Draagvlak voor het mestbeleid is van groot belang en mede daarom moet er een eerlijker meetsysteem komen. Het kabinet moet samen met de sector en het liefst in internationaal verband daarnaar een onderzoek instellen.
- De voornemens zijn te veel gebaseerd op de kaderrichtlijn water en ook op verouderde onderzoeksgegevens. Bovendien is er te ondiep gemeten. Die richtlijn mag niet leiden tot onnodige lasten voor de sector.
- Er kan geen sprake zijn van aanscherping van de stikstofgebruiksnormen voor akker- en tuinbouwgewassen op kleigronden.

### **Antwoord van de bewindslieden**

Minister **Verburg** merkt allereerst op dat het niet alleen gaat om aanscherping van de normen maar vooral ook om innovatie, nieuwe kansen en mogelijkheden in de sfeer van alternatieve toepassingsmogelijkheden en energieopwekking. Er zijn goede stappen gezet, maar er moet nog wel het nodige gebeuren.

- De maatregelen die verband houden met het derde actieprogramma zullen door middel van een aanpassing van de uitvoeringsregeling Meststoffenwet vorm krijgen. Voor 2008 gaat het om een verhoging van de werkingscoëfficiënt voor drijfmest op zand en löss, het verlagen van de stikstofgebruiksnorm voor een aantal akkerbouwgewassen op zand en löss en het vaststellen van de stikstofgebruiksnormen voor akker- en tuinbouwgewassen op kleigrond op 105% van het bemestingsadvies. Deze tussenstap in de richting van 100% past in een zorgvuldige en evenwichtige benadering. Een ontwerpregeling wordt gepubliceerd in de Staatscourant.
- De verhoging van de werkingscoëfficiënt naar 65% voor drijfmest zal op de zuidelijke zand- en lössgronden relatief veel milieuwinst opleveren. In deze gebieden is de nitraatproblematiek namelijk het grootst.

- Uit de evaluatie volgt dat de gebruiksnormen voor de uitspoelingsgevoelige gewassen fors moeten worden aangescherpt om de nitraatdoelen in het zand- en lössgebied te halen. De voorgestelde maatregelen vormen een goede balans tussen realisatie van milieudoelen en bedrijfseconomische haalbaarheid.
- Middeling van de werkingscoëfficiënt van mest van weidende en opgestalde koeien pakt ongunstig uit voor weidende bedrijven.
- Bij de aanscherping van de normen is rekening gehouden met na-ijleffecten. De modellen zijn gebaseerd op metingen in de praktijk en geven als zodanig een betrouwbare voorspelling van de milieueffecten.
- Wat betreft toepassing van de fosfaatsnormen wordt onderzocht of het wenselijk is tussen 2009 en 2015 een gedifferentieerd beleid te voeren. Daartoe wordt overleg gevoerd met de sector. De te hanteren werkwijze zal niet alleen worden getoetst aan milieu- en landbouwkundige gevolgen maar ook op handhaafbaarheid en administratieve lastendruk. Het is de bedoeling om de onderzoeksresultaten te betrekken bij het vierde actieprogramma.
- Van een stilzwijgende verlenging van de derogatie kan geen sprake zijn. Nederland moet zich daarvoor opnieuw kwalificeren. Er zal worden gezocht naar mogelijkheden van gedifferentieerd beleid, maar dan wel tegen de achtergrond van de noodzaak, het vierde actieprogramma erdoor te krijgen.
- Naast differentiatie enkel naar opbrengst, biedt de wet de mogelijkheid ook het gewas, toegepaste landbouwpraktijk, bodemkenmerken en grondsoort dienen hierbij te betrekken.
- Uiteraard zal het departement serieus kijken naar innovatieve pilotvoorstellen, waarbij duurzaamheid hoog in het vaandel staat. Echte koplopers kunnen de wegbereiders zijn voor anderen.
- Digestaat is zonder verdere verwerking niet aan te merken als kunstmest. Studies laten hoopvolle resultaten zien voor een product dat resteert na een combinatie van verwerkingstechnieken. Mestbewerking en -verwerking is geen panacee, maar wel een goed middel om de mestplaatsingsruimte optimaal te benutten.
- Als er problemen zijn met de export van onbewerkte geitenmest, hoort de minister dat graag van de sector.
- Een harde voorwaarde voor het verkrijgen van de derogatie is dat de toepassing van dierlijke mest milieuverantwoord is.
- De borging van het mesttransport is een cruciaal onderdeel van het totale mestbeleid. Als zodanig kan de automatische gegevensregistratie binnen een straal van 25 km niet worden geschrapt. Momenteel worden alternatieve methoden onderzocht in de vorm van twee pilots.
- Het afschaffen van de melkquotering kan gevolgen hebben voor de omvang van de melkveehouderij, maar er zal altijd moeten worden geproduceerd binnen de milieurandvoorwaarden.
- Een vergoeding voor mestvrije zones wordt door Brussel beschouwd als staatssteun. In het kader van het vierde actieprogramma zal het gesprek worden aangegaan over de effecten van de verplichte aanwijzing van dergelijke zones.
- In de derogatiebeschikking staat dat het scheuren van grasland voor 10 mei moet plaatsvinden om uitspoeling van stikstof tegen te gaan. Er is overeenstemming bereikt over enkele uitzonderingen, maar op dit moment is het niet mogelijk om tot een verdergaande aanpassing te geraken.
- Gronden met een agrarische natuurdoelstelling, zoals de SAN, behorend bij een agrarisch bedrijf, mogen worden meegerekend bij de bepaling van het aantal hectaren.

Minister **Cramer** stelt vast dat er aanzienlijke reducties zijn gerealiseerd, maar dat er nog veel werk moet worden gedaan om te kunnen voldoen aan de Europese richtlijnen. Met het oog daarop is het van groot belang om de innovatiepotentie van de landbouw te mobiliseren. Het feit dat er dieren in het spel zijn, is overigens een complicerende factor. Het kabinet streeft naar een integraal langetermijnbeleid. Dan weet de sector waar hij aan toe is.

- Het kabinet wil zo flexibel mogelijk omgaan met de EU-gebruiksnormen. Ondernemers moeten uiteraard wel opereren binnen de milieuranvoorwaarden. De gewenste flexibiliteit kan worden vergroot door innoverende activiteiten.
- Het NMP heeft niet gezegd dat mestverwerking milieutechnisch niet verantwoord is, maar wel dat het geen panacee is. Co-vergisting kan worden gezien als een belangrijke innovatieve stap.
- Naar aanleiding van de aanbevelingen van een groep experts vindt er nader onderzoek plaats naar de toetsdiepten. Er wordt naar gestreefd om in november 2008 dit onderzoek af te ronden. Aan de hand van verschillende meetsystemen wordt een modelmatig overzicht opgesteld zonder te vervallen in gedetailleerde nieuwe meetmethodieken. Tot nu toe zijn er geen onderzoeksgegevens voorhanden op basis waarvan de toetsdiepte kan worden verlaagd.
- De Kamer krijgt een brief van de minister van VROM over de duurzaamheidsaspecten van co-vergisting.

De voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
Schreijer-Pierik

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
Koopmans

De griffier van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
Van Leiden