

Vergaderjaar 2009–2010

**31 945**

## **Wijziging van de Meststoffenwet (differentiatie fosfaatgebruiksnorm)**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 19 oktober 2009

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de vaste commissie. Ik waardeer de interesse die de leden niet alleen voor het voorliggende wetsvoorstel, maar ook voor de voorgenomen uitwerking van het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn in de op de Meststoffenwet gebaseerde uitvoeringsregelgeving en het op de Wet bodembescherming gebaseerde Besluit gebruik meststoffen hebben getoond. Een tijdige afronding van de behandeling van dit wetsvoorstel zal ertoe bijdragen dat de ter implementatie van de maatregelen in het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn benodigde regelgeving, waarvoor het voorliggende wetsvoorstel ten dele de basis verschaft, tijdig kan worden vastgesteld en aan de Europese Commissie kan worden overgelegd. Hierdoor blijft de mogelijkheid binnen bereik dat de alsdan door de Europese Commissie te verlenen derogatiebeschikking nog voor 1 januari 2010 kan worden geïmplementeerd. Ik vertrouw er dan ook op dat deze beantwoording van de vragen, die ik u mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer doe toekomen, een voorspoedige verdere behandeling van dit wetsvoorstel faciliteert.

In mijn reactie hanteer ik de nummering die bij de desbetreffende vragen is vermeld.

### **Inbreng van de leden van de VVD-fractie**

1

*Heeft de regering gekozen voor een nog altijd sterk generieke aanpak omwille van een eenvoudige handhaafbaarheid van de regels?*

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet op een aantal onderdelen in een wijziging van het in de Meststoffenwet opgenomen gebruiksnormenstelsel. De Meststoffenwet biedt al de mogelijkheid om bij de vaststelling van de stikstofgebruiksnormen onderscheid te maken naar gewas, toegepaste landbouwpraktijk, ecologische kenmerken van een waterlichaam, kenmerken van de bodem en de grondsoort waarop wordt geteeld. Het wetsvoorstel voorziet erin om aanvullend daarop de vaststelling van de stikstofgebruiksnormen mede te baseren op de gewasopbrengst. Voorts

wordt voorzien in de grondslag om de fosfaatgebruiksnormen te differentiëren naar de fosfaattoestand van de bodem.

Zodra het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet heeft gekregen en in werking is getreden voorziet de Meststoffenwet daarmee in een groot aantal variabelen die de hoogte van de voor individuele boeren geldende gebruiksnormen bepalen. De regering is dan ook van mening dat de Meststoffenwet daarmee weliswaar generiek van opzet is, maar in zijn uitwerking naar individuele boeren gedifferentieerd is.

Naast de handhaafbaarheid van de regels waarop de leden van de VVD-fractie duiden, hebben – zoals is toegelicht in paragraaf 2.5 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Meststoffenwet (invoering gebruiksnormen; Kamerstukken II 2004/05, 29 930, nr. 3) – bij de totstandkoming van het gebruiksnormenstelsel ook uitdrukkelijk aspecten aangaande handhavingslasten, uitvoeringslasten en administratieve lastenreductie een rol gespeeld. Complexe regelgeving maakt effectieve en efficiënte handhaving vaak moeilijker. Dat vergroot op zijn beurt de kans dat overtreders ongestraft regels kunnen overtreden en dat vormt weer een bedreiging van het draagvlak voor wet- en regelgeving. Ook zijn de hoge kosten die vaak gepaard gaan met de handhaving van complexe regelgeving een belangrijke reden om te streven naar zo eenvoudig mogelijke wetten en regels.

2

*Is de regering bereid meer te mikken op maatwerk gerelateerd aan het bemestingsoptimum? Liggen doelvoorschriften dan niet meer voor de hand dan stringente middelvoorschriften? Is de regering bereid minder eenzijdig uit te gaan van de fosfaattoestand van de bodem en het doel meer te bereiken op basis van rekenmodules per bedrijf die rekening houden met de reële gewasopbrengst?*

De regering baseert de gebruiksnormen op het bemestingsadvies (oftewel het bemestingsoptimum) mits hiermee de doelstelling van 50 mg/l nitraat gerealiseerd kan worden. Is dit niet het geval dan ligt de stikstofgebruiksnorm onder het bemestingsadvies en daarmee onder het – economisch – bemestingsoptimum.

Zoals is uiteengezet in het antwoord op vraag 1, is de regering van mening dat er met het voorliggende voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet een generiek kader ligt dat in zijn uitwerking rekening houdt met verschillen tussen praktijksituaties. Het meer op de individuele bedrijfssituatie toespitsen van regels noopt tot het opleggen van meer informatieverplichtingen, waardoor de administratieve lasten en de uitvoerings- en handhavingslasten toenemen. Dit staat op gespannen voet met de door de regering voorgestane administratieve lastenreductie. Dit neemt niet weg dat de regering de komende periode zal benutten om ervaring op te doen met differentiatie van (stikstof)gebruiksnormen naar gewasopbrengst en afhankelijk daarvan zal bezien of er ook voor andere gewassen dan suikerbiet en fritesaardappelen differentiatie naar gewasopbrengst mogelijk, uitvoerbaar en handhaafbaar is, zulks mede ter uitvoering van de motie Koopmans (Kamerstukken II, 2008/09, 31 945, nr. 8).

De regering is van mening dat er geen mogelijkheden zijn voor de inzet van doelvoorschriften. Allereerst omdat de Nitraatrichtlijn voorschrijft (artikel 4 en 5) aan de lidstaten dat deze in hun actieprogramma's een aantal voorschriften die het karakter hebben van middelvoorschriften opnemen, zoals normen voor het gebruik van meststoffen en dierlijke meststoffen, en een scala aan gebruiksvoorschriften in overeenstemming met de goede landbouwpraktijk (bijlagen II en III van de Nitraatrichtlijn).

Bovendien maakt de regering daarbij de kanttekening dat doelvoorschriften als belangrijke nadeel hebben dat moeilijk is na te gaan in hoeverre de normadressaat ook daadwerkelijk de benodigde inzet heeft geleverd om het doel te realiseren. Dit doet zich sterker gevoelen bij collectieve goederen als waterkwaliteit. De verplichting tot het realiseren van een bepaalde waterkwaliteit is gegeven de situatie dat vele actoren daarbij een rol spelen moeilijk zo niet onmogelijk te handhaven als niet precies duidelijk is wie welke bijdrage heeft geleverd of juist heeft nagelaten een bijdrage te leveren.

Het door de regering voorgestelde systeem van differentiatie van fosfaatgebruiksnormen heeft inderdaad als vertrekpunt de bodemtoestand. Indien een bodem door historische overbemesting een hoge fosfaattoestand heeft, dan is een lagere bemesting milieukundig gewenst en landbouwkundig mogelijk. Indien er sprake is van een fosfaattoestand «laag», dan zal een hogere gebruiksnorm gaan gelden. Als in de loop van de jaren de fosfaattoestand zakt van een hogere naar een lagere toestand, dan gaan er hogere gebruiksnormen gelden.

Zoals in de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel is aangegeven heeft de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) in opdracht van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een studie verricht naar de landbouwkundige en bedrijfseconomische gevolgen van de voorgenomen aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen. In deze studie komt de CDM tot de conclusie dat binnen de termijn van het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn een differentiatie van fosfaatgebruiksnormen op basis van gewasopbrengsten voor bouwland niet noodzakelijk is om te voorzien in een voldoende gewasopbrengst.

Zoals eveneens aangegeven in de memorie van toelichting zal naar de noodzaak en de mogelijkheid om de fosfaatgebruiksnormen voor grasland te differentiëren op basis van de opbrengst van het gewas gedurende de looptijd van het vierde actieprogramma onderzoek worden uitgevoerd. Hierbij worden uitdrukkelijk ook aspecten als handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, administratieve lasten en uitvoeringskosten betrokken. Vooruitlopend op de uitkomsten van dit onderzoek is in het voorliggende wetsvoorstel al voorzien in een basis om de voor de jaren 2014 en volgende voor fosfaatneutrale gronden vast te stellen fosfaatgebruiksnormen te differentiëren naar gewasopbrengst.

3

*Is een bodembemonstering die zich beperkt tot 10 cm bouwvoor wel adequaat? Kan voor een objectieve beoordeling niet beter gekozen worden voor een bouwvoor diepte van tenminste 20 cm?*

In de ontwerpregelgeving tot wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet, zoals deze in het kader van de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op 14 september 2009 is voorgepubliceerd in de Staatscourant (Stcrt. nr. 13 593), is in bijlage 5 het «protocol voor de bemonstering van de bodem ter bepaling van het PAL-getal en het Pw-getal (fosfaattoestand gronden laag, neutraal, hoog; derogatie)» opgenomen. Dit protocol is tot stand gekomen op basis van het deskundigenoordeel van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet dat ertoe strekt de bemonsteringsdiepte ter vaststelling van de fosfaattoestand van de bodem voor grasland en bouwland, niet zijnde maisland, te standaardiseren naar 0 tot 10 centimeter onder het maaiveld. Volgens de CDM zullen de resultaten van het grondonderzoek voor bouwland gelijk blijven, omdat de bouwvoor van bouwland geregeld wordt geploegd en bewerkt tot een diepte van circa 25 centimeter. Een

monster van de laag 0 tot 10 centimeter wordt voor wat betreft de fosfaat-toestand van de bodem representatief geacht voor de laag tussen 0 en 25 centimeter.

4

*Is het niet redelijk om specifiekere rekening te houden met de fosfaat-toestand van de bodem en daarom ook de fosfaatfixatie daarbij te betrekken, zo vragen deze leden.*

Van al het fosfaat dat in de bodem is opgehoopt komt slechts een beperkt deel beschikbaar voor het gewas. Dit komt omdat fosfaat zeer sterk aan bodemdeeltjes wordt gebonden. Als door gewasopname de voorraad opgelost fosfaat daalt, lost er fosfaat op vanuit de vaste bodemdelen. De fosfaattoestand van bouwland wordt uitgedrukt in het Pw-getal (uitgedrukt in milligram  $P_2O_5$  per liter grond). Dit is een maat voor de direct beschikbare hoeveelheid fosfaat voor het gewas gedurende het seizoen. De fosfaattoestand van grasland wordt uitgedrukt in het PAL-getal (uitgedrukt in milligram  $P_2O_5$  per 100 gram droge grond). Het PAL-getal is een maat voor de capaciteit van de bodem om fosfaat na te leveren.

Bij landbouwgronden die fosfaatfixerend zijn, is de benodigde fosfaatgift veel groter dan gemiddeld om de fosfaattoestand van de grond te verhogen naar de streefwaarde. Fosfaatfixerende landbouwgronden bevatten over het algemeen van nature veel ijzer. Het totale areaal bedraagt ongeveer 50 000 hectare. Dit is ongeveer 2,5% van het totale landbouwgebied. Een grond met een lage fosfaattoestand is niet altijd fosfaatfixerend, omdat de mate van fosfaatfixatie niet alleen afhangt van de actuele fosfaattoestand van de bodem, maar vooral van de capaciteit van de bodem om fosfaat te kunnen vastleggen (het fosfaatbindend vermogen). Het omgekeerde geldt wel: een fosfaatfixerende grond heeft altijd een lage fosfaattoestand.

Een te lage fosfaattoestand van de bodem kan leiden tot een kwalitatief en kwantitatief mindere gewasopbrengst en daarmee tot inkomensderving. Daarom is het, evenals gedurende de looptijd van het derde actieprogramma Nitraatrichtlijn, in de periode van 2010 tot en met 2013 toegestaan om op fosfaatfixerende gronden een ruimere fosfaatbemesting toe te passen. De grens is vastgesteld op een Pw-getal <25 voor bouwland en een PAL-getal <16 voor grasland. Om in aanmerking te komen voor de verhoogde fosfaatgebruiksnorm moet de fosfaattoestand volgens een apart protocol worden vastgesteld. Dit protocol is met de ontwerpregeling tot wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet op een aantal technische punten aangepast.

Gelet op de uitzondering die wordt gemaakt voor fosfaatfixerende gronden en het aparte protocol voor de vaststelling van de fosfaattoestand acht de regering het niet noodzakelijk om bij de vaststelling van de fosfaattoestand van alle landbouwgronden specifiek rekening te houden met fosfaatfixatie.

#### **Inbreng van de leden van de SP-fractie, mede namens de leden van de fracties van GL, D66 en de PvdD**

1a

*Hoe is de bemonstering geregeld? Binnen bedrijven en percelen kan immers een aanzienlijke ruimtelijke variabiliteit bestaan, waardoor een neutrale en een hoge fosfaattoestand naast elkaar op één bedrijf of zelfs op één perceel kunnen voorkomen.*

Het is correct dat binnen een bedrijf en binnen een perceel sprake kan zijn van ruimtelijke variabiliteit als het gaat om de fosfaattoestand van de bodem. Vanwege deze ruimtelijke variabiliteit kan van een protocol ter vaststelling van de fosfaattoestand van de bodem dan ook niet meer worden verwacht dan dat dit een zo accuraat mogelijke bepaling is van de gemiddelde fosfaattoestand van het bemonsterde perceel.

Volgens het bij het antwoord op vraag 3 van de leden van de VVD-fractie genoemde deskundigenoordeel van de CDM zou de bemonstering van een perceel bij voorkeur uitgevoerd moeten worden volgens een gestratificeerde steekproef, zoals deze methode ook is voorgeschreven voor de bepaling van het PAL-getal en het Pw-getal voor de toepassing van reparatiebemesting. Deze wijze van bemonsteren geeft de meest betrouwbare resultaten. Vanuit de praktijk van de bodembemonstering is echter aangegeven dat deze wijze van bemonsteren nog niet zodanig gebruiksvriendelijk is, dat toepassing op grote schaal uitvoerbaar is.

Om tegemoet te komen aan de obstakels bij de uitvoering van de bemonstering volgens de gestratificeerde steekproef is voorzien dat laboratoria gebruik mogen maken van een zogenoemde in-huis-methode onder de strikte voorwaarde dat de kwaliteitseisen conform NEN-EN-ISO/IEC 17 025 zien op de juiste uitvoering van deze methode. Laboratoria kunnen er in dat verband ook voor kiezen om gebruik te maken van de gestratificeerde steekproef. Deze mogelijkheid wordt geboden om verdere optimalisatie van deze methodiek te stimuleren. Alhoewel de gestratificeerde steekproef qua methodiek meer tijd in beslag neemt – met name het vaststellen van de bemonsteringspunten voor de deelmonsters – kent de methodiek onmiskenbaar voordelen. De gestratificeerde steekproef maakt het immers mogelijk om met minder deelmonsters een groter perceel in een keer te bemonsteren.

De looptijd van het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn zal gebruikt worden om de uitvoeringspraktijk van de bemonstering volgens de gestratificeerde steekproef verder te optimaliseren. Verwacht mag worden dat de methodiek bij de start van het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2014–2017) voldoende gebruiksvriendelijk is om deze verplicht voor te schrijven.

1b

*De belasting van grond- en oppervlaktewater is feitelijk de resultante van drie componenten: de input (moment, hoeveelheid en locatie van mestgift), transport (oppervlakkig of via de bodem) en de daadwerkelijke belasting. In het voorstel tot wetswijziging wordt maar zeer beperkt gesproken over oppervlakkige afspoeling als een van de transportroutes. Is de regering op de hoogte van het feit dat verliezen via deze route aanzienlijk kunnen zijn, zo vragen deze leden. Is het in dit verband zinvol de delen van bedrijven die dichtbij sloten en ander oppervlaktewater liggen en bovendien gevoelig zijn voor snelle afvoer anders te beoordelen dan overige delen?*

De regering onderkent dat eutrofiëring van oppervlaktewateren mede zijn oorzaak kan vinden in oppervlakkige afspoeling van mineralen uit meststoffen. Het meest evident is dat gevaar bij bemesting op hellingen, bevroren bodems en drassige gronden. Sinds een aantal jaren zijn in het Besluit gebruik meststoffen regels gesteld om dat risico te beperken. Daarnaast geldt op grond van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij de generieke verplichting voor grondgebruikers om bij het bemesten van gronden gelegen langs waterlopen een bemestingsvrije strook in acht te nemen die in breedte varieert van 50 tot 500 cm, afhankelijk van het geteelde gewas; deze maatregel kan worden gezien als een maatregel die

door de leden wordt geopperd. Als derde maatregel kunnen de regels in het Besluit gebruik meststoffen worden genoemd, die tot doel hebben de emissie van ammoniak bij het uitrijden van dierlijke mest te voorkomen. De bemestingspraktijk die daarmee samenhangt, zal eveneens het risico op afspoelen verminderen.

1c

*Wat is de situatie wanneer een boer natuurterrein bijpacht en die niet bemest. Wordt dit dan meegewogen in de uiteindelijke P-belasting van het bedrijf, zo vragen deze leden.*

Zoals is toegelicht in paragraaf 6, onder a, van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Meststoffenwet (invoering gebruiksnormen; Kamerstukken II 2004/05, 29 930, nr. 3) gelden de gebruiksnormen van de Meststoffenwet niet voor gronden met hoofdfunctie natuur. Gronden met hoofdfunctie natuur zijn geen landbouwgrond en kunnen derhalve geen deel uitmaken van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond. Of en in hoeverre op dergelijke gronden meststoffen mogen worden gebruikt, is geregeld in het Besluit gebruik meststoffen. De eventuele ruimte voor bemesting van die natuurgronden – zulks afhankelijk van de beheerdoelstelling – mag niet worden benut om de gebruiksruimte van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond aan te vullen.

2

*Hoeveel boeren zullen naar de inschatting van de regering gebruikmaken van de derogatie, mocht die verkregen worden? Het antwoord op de hierover in de Tweede Kamer gestelde vragen noemt 24 000 bedrijven. Kan de regering aangeven wat voor soort bedrijven dit zijn, en is dit niet een heel groot aantal? Geeft dit in feite niet aan dat de gebruiksnorm in de nitraatrichtlijn op melkveebedrijven in Nederland ver buiten de actuele situatie valt, zo luidt de vervolgvraag van deze leden. In hoeverre zullen de voordelen hiervan voor de boer in kwestie opwegen tegen de kosten van de monitoring (Artikel I, onderdeel F, lid 2)?*

Per brief van 29 september 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 28 385, nr. 155) heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de Tweede Kamer geïnformeerd over het positieve advies dat het Nitraatcomité aan de Europese Commissie heeft uitgebracht over de conceptbeschikking ter verlenging van de huidige derogatie van de Nitraatrichtlijn, die afloopt op 31 december 2009. De verlenging heeft betrekking op de periode 1 januari 2010 tot en met 31 december 2013, gelijk aan de looptijd van het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn.

Met het positieve advies van het Nitraatcomité is aan een zeer belangrijke voorwaarde voldaan voor het verkrijgen van een nieuwe derogatie. De definitieve derogatiebeschikking wordt door de Europese Commissie pas dan verleend als de maatregelen zoals deze zijn opgenomen in het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn volledig in wet- en regelgeving zijn vastgelegd en aan de Europese Commissie zijn overgelegd. Zoals in de inleiding is aangegeven voorziet het onderhavige wetsvoorstel hiertoe mede in de basis.

Op basis van gegevens over de afgelopen jaren is de verwachting dat in 2010 circa 24 000 bedrijven gebruik zullen maken van een derogatie. Naar schatting gaat het hierbij voor 90% om melkveebedrijven en voor 10% om overige bedrijven met grasland. Het aantal bedrijven dat gebruik kan maken van een derogatie wordt voornamelijk begrensd door een tweetal voorwaarden dat aan de derogatie is verbonden. In de eerste plaats

dienen bedrijven minimaal te beschikken over 70% grasland. In de tweede plaats heeft de derogatie alleen betrekking op mest van graasdieren.

Het antwoord op de door de leden van de SP-fractie opgeworpen vraag of het grote aantal bedrijven dat in Nederland gebruik maakt van een derogatie niet aantoonde dat de gebruiksnorm voor dierlijke mest uit de Nitraatrichtlijn (170 kilogram stikstof per hectare per jaar) – in ieder geval voor Nederland – ver buiten de actualiteit valt, luidt bevestigend. Evenwel voorziet de Nitraatrichtlijn juist om die reden in de mogelijkheid om af te wijken van de gebruiksnorm voor de maximumhoeveelheid stikstof die in de vorm van dierlijke meststoffen op of in de bodem mag worden gebracht, bedoeld in bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn, onder de conditie dat daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan het bereiken van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn.

Op de afweging van de voordelen van een derogatie tegen de kosten voor monitoring is in paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel uitvoerig ingegaan. Het individueel toerekenbaar profijt van het genoten voordeel van een derogatie wordt ingeschat op circa € 210,- per hectare per jaar. Bij een gemiddelde omvang van een derogatiebedrijf van 36,5 hectare (op basis van gegevens uit 2008) bedraagt het profijt op bedrijfsniveau ruim € 7 500,- per jaar. Voorzien wordt dat de kosten van derogatiemonitoring tussen de € 100,- en € 200,- per bedrijf per jaar zullen bedragen. Vaststelling van de hoogte van de bijdrage aan de kosten van derogatiemonitoring zal plaatsvinden op basis van de definitieve offertes van de uitvoerders van het monitoringsnetwerk, te weten het Landbouw Economisch Instituut en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Overigens schat LTO Nederland het voordeel van de derogatie voor alle deelnemers tezamen op € 200 miljoen per jaar. Dit komt overeen met circa € 225,- per hectare per jaar.

### 3

*Genoemde leden verzoeken de regering ter wille van het totaalbeeld een tabel mee te sturen waarin is aangegeven hoeveel stikstof en fosfaat uit kunstmest én dierlijke mest thans geoorloofd is per gewas, grondsoort en landbouwkundige regio. Wordt met fosfaat het element P of het oxide  $P_2O_5$  bedoeld? Het komt deze leden voor dat het laatste is bedoeld, maar in het Besluit Gebruik Meststoffen is het in een tabel weer P.*

De totale hoeveelheid stikstof die mag worden gebruikt is verschillend per gewas, per grondsoort en in een aantal gevallen ook per landbouwpraktijk. Hoewel artikel 10 van de Meststoffenwet daartoe wel de basis biedt, zijn de stikstofgebruiksnormen niet gedifferentieerd naar regio. Een overzicht van de stikstofgebruiksnormen die in 2009 gelden, zijn opgenomen in bijlage B bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. De stikstofgebruiksnormen die zullen gaan gelden vanaf 2010 zijn opgenomen in bijgevoegde tabel<sup>1</sup>, die met ingang van 1 januari 2010 zal worden opgenomen in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. De gebruiksnormen voor fosfaat zijn uitgedrukt in kilogrammen fosfaat. Deze normen geven de totale hoeveelheid fosfaat weer die mag worden gebruikt in de vorm van dierlijke mest of van andere meststoffen. Ze zijn verschillend voor bouwland en grasland en zullen op basis van de in het voorliggende wetsvoorstel voorgestelde aanpassing bovendien worden gedifferentieerd naar de fosfaattoestand van de gebruikte grond. Voor de hoogte van deze normen gedurende de looptijd van het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn wordt verwezen naar paragraaf 3.1.2 van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel. Uitsluitend de door middel van de voorziene wijziging van het van het Besluit gebruik meststoffen en het Besluit glastuinbouw (vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn) in het

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 145144.

Besluit glastuinbouw door te voeren normen zijn uitgedrukt in het element fosfor.

4

*Volgens het Landbouw Economisch Bericht 2009 wordt in Nederland thans ongeveer 70 miljoen ton mest per jaar geproduceerd (380 miljoen kilo stikstof en 170 miljoen kilo fosfaat). Is het verschil tussen droge en natte mest voldoende duidelijk gedefinieerd, zo vragen deze leden. Kan de regering aangeven wat drijfmest is, wat stalmest is en wat droge (kippen-) mest is? Hoeveel daarvan komt uit in Nederland geproduceerd voeder en hoeveel van daarbuiten? Hoe ligt de verhouding tussen rundvee-, varkens- en kippenmest? Waar gaat de 70 miljoen ton mest thans naar toe, zo vragen deze leden.*

Volgens de in artikel 1, eerste lid, onderdeel y, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet opgenomen omschrijving wordt onder het begrip «drijfmest» verstaan dierlijke meststoffen die verpompbaar zijn. De omschrijving van het begrip «vaste mest» luidt op grond van artikel 1, eerste lid, onderdeel k, van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet, dierlijke meststoffen die niet verpompbaar zijn.

Van de totale mestproductie in Nederland in 2008 (71,3 miljoen ton) bestond 67,3 procent uit rundveemest, 17,3 procent uit varkensmest en 2,2 procent uit pluimveemest. De overige 13,2 procent van de totale mestproductie was afkomstig van overige diercategorieën. Overigens zij erop gewezen dat de bijdrage aan de nationale mestproductie van te onderscheiden diercategorieën verschilt afhankelijk van de desbetreffende parameter (zie tabel 1).

**Tabel 1: Bijdrage van rundvee, varkens en pluimvee aan de nationale mestproductie in 2008 (voorlopige cijfers), uitgedrukt in percentages van de totale stikstof-, fosfaat- en mestproductie (bron: CBS).**

	Fosfaat	Stikstof	Mest (volume)
Pluimvee	16,1%	12,4%	2,2%
Varkens	25,2%	21,8%	17,3%
Rundvee	46,6%	54,2%	67,3%
Overig	12,1%	11,6%	13,2%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

In tabel 2 is de bestemming van de totale Nederlandse mestproductie weergegeven, uitgedrukt in percentages van de totale fosfaat- en stikstofproductie.

**Tabel 2: Afzet van de nationale mestproductie in 2008, uitgedrukt in percentages van de totale stikstof- en fosfaatproductie (bron: CBS)**

	Fosfaat	Stikstof
<b>Totale productie</b>	176 mln. kg.	491 mln. kg.
gasvormige verliezen	n.v.t.	73 mln. kg.
<b>Totaal beschikbaar</b>	176 mln. kg.	418 mln. kg.
<b>Afzet op eigen grond</b>	54,5%	69,1%
<b>Afvoer van het bedrijf, waarvan:</b>	45,5%	30,9%
Naar landbouwgronden	22,2%	17,1%
naar export	14,8%	7,7%
naar overig*	8,5%	6,1%

\* onder andere afzet naar hobbybedrijven en particulieren.



Gegevens over de bijdrage van buiten Nederland geproduceerd veevoeder aan de productie van te onderscheiden mestsoorten zijn niet beschikbaar. Op basis van CBS-gegevens kan wel op nationale schaal een uitspraak worden gedaan over de bijdrage van geïmporteerd veevoeder aan de input met stikstof en fosfaat. Van het totaal in Nederland gebruikte veevoer was in 2006 voor zowel fosfor als stikstof bijna 50% afkomstig uit import.

5

*Met betrekking tot de 170 miljoen kilo mestfosfaat genoemd in vraag 4, willen deze leden graag het volgende opmerken. Als die wordt geproduceerd op 2 miljoen ha cultuurgrond dan is er (overigens zonder correctie voor de extra input met kunstmest en de extra output in de vorm van geëxporteerde en/of verwerkte mest) 85 kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> per ha. Kan de regering aangeven op grond waarvan ze van mening is dat een gemiddeld gewas 85 kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> per ha opneemt (laat staan daadwerkelijk afvoert) en, zo nee, waarom ze het derhalve impliciet toelaatbaar acht om door te gaan met fosfaataccumulatie?*

Het gegeven dat de mestproductie in Nederland jaarlijks circa 170 miljoen bedraagt, betekent niet dat de regering van mening is dat een gemiddeld gewas 85 kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> per hectare per jaar opneemt. De Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) heeft op verzoek van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een studie verricht naar de landbouwkundige en bedrijfseconomische gevolgen van de voorgenomen aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen. Uit deze studie blijkt dat gewassen op bouwland gemiddeld 50 à 55 kilogram fosfaat per hectare per jaar onttrekken. Voor grasland ligt het gemiddelde rond 95 kilogram.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt aangesloten bij de bevindingen van de CDM. De fosfaatgebruiksnorm voor neutrale gronden zal in de loop naar 2015 verlaagd worden tot het niveau van evenwichtsbemesting waarbij de mestgift gelijk mag zijn aan de onttrekking door het gewas inclusief een onvermijdelijk verlies van 5 kilogram P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> per hectare per jaar.

6

*Fosfaat is in 56% van het Nederlandse landbouwareaal dermate excessief toegediend dat sprake is van verzadiging van de bodem. Het gaat, blijkens het antwoord op vragen in de Tweede Kamer om 4700 kg fosfaat per ha. In deze contreien zal fosfaat nog lange tijd «naujlen», met andere woorden: grond- en oppervlaktewater bereiken en vervuilen. Hoe staat de regering tegenover een regeling waarbij fosfaatbemesting wordt geminimaliseerd en waarbij boeren een compensatie kunnen krijgen voor gederfde opbrengsten? Op deze manier kunnen de overtollige fosfaten sneller uit de bodem worden getrokken door de gewassen, zo menen deze leden.*

Het minimaliseren van de fosfaatbemesting sluit aan bij het advies van de Technische Commissie Bodembescherming (TCB) aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. De TCB adviseert om de uitgangspunten van de huidige fosfaatbemestingsadviezen te gebruiken als basis voor gedifferentieerde fosfaatgebruiksnormen. Een dergelijke strikte toepassing van het bemestingsadvies betekent dat op circa 35 procent van het Nederlandse areaal landbouwgronden (circa 700 000 hectare) geen fosfaatbemesting meer zou mogen plaatsvinden. Dit leidt tot een landelijke reductie in de plaatsingsruimte van dierlijke mest van ruim 45 miljoen kilogram fosfaat en een navenante groei van het mestoverschot. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel heeft de regering, om een overmatige druk op de mestmarkt te voorkomen, het tempo waarin de gedifferentieerde fosfaat-

normen worden verlaagd zodanig gekozen dat het bedrijfsleven voldoende tijd heeft om zich op de nieuwe situatie voor te bereiden. Hierbij heeft de regering een afweging gemaakt tussen de beoogde milieuwinst en de inpasbaarheid in de bedrijfsvoering.

Het verlenen van compensatie voor gederfde opbrengsten als gevolg van een wettelijke verplichting die ertoe strekt fosfaatbemesting te minimaliseren komt de regering minder aangewezen voor. Een vergoeding voor inkomstenderving door niet-bemesten, zonder dat daar een bovenwettelijke inspanning van de betrokken landbouwer tegenover staat, zal een toets aan het Europees staatssteunkader niet kunnen doorstaan.

7

*In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 2008/09, 31 945, nr. 6) wordt in het antwoord op vraag 26 gemeld dat fosfaat «reacties aangaat met bodembestanddelen» en dat het «onderdeel zal worden van de organische stof voorraad in de bodem». De leden van de genoemde fracties zijn daar niet helemaal van overtuigd. De fosfaat in kwestie wordt namelijk toegediend in (organische) mest en wordt door mineralisatie juist losgemaakt uit de organische fractie. Bovendien zijn niet alle zandgronden in Nederland ijzerrijk, wat een belangrijke constatering is, aangezien ijzer de bindende factor is voor fosfaat. In die gevallen kan de fosfaat niet gebonden worden en is het risico van directe uitspoeling juist heel groot. Deze leden vragen de regering om een nadere onderbouwing op hetgeen is gesteld in de nota naar aanleiding van het verslag.*

De regering erkent dat er grote verschillen kunnen bestaan tussen gronden. In kalkarme zand-, klei- en veengronden is fosfaat hoofdzakelijk gebonden aan aluminium- en ijzerverbindingen. In de bovengrond kan daardoor een aanzienlijk deel van het fosfaat langdurig blijven zitten. In kalkrijke zandgronden bindt het fosfaat zich hoofdzakelijk aan de aanwezige kalk. De bindingscapaciteit is in deze gronden veel lager dan in kalkarme gronden zandgronden waardoor het fosfaat in kalkrijke zandgronden relatief eenvoudig beschikbaar komt en kan uitspoelen. Om die reden heeft de regering in antwoord op vraag 26 in de nota naar aanleiding van het verslag aangegeven dat een deel van het toegediende fosfaat zal uitspoelen naar bodemlagen onder de bouwvoor of graszode of oppervlakkig zal afspoelen naar de sloot.

8

*Ook vragen deze leden wat de mogelijkheden zijn voor het stimuleren van het «alternatieve voerspoor» om daarmee de benutting van nutriënten door het dier te verhogen en emissies te verlagen. Zij wijzen in dit verband op de studie die is uitgevoerd op het bedrijf «Spruit» in Zegveld en onderzoek in de Noordelijke Friese Wouden, zoals besproken door Prof. Johan Bouma in Spil en recent gepubliceerd in het rapport Effectiviteit van het Alternatieve Spoor in de Noordelijke Friese Wouden (Sonneveld et al., 2009).*

De regering onderkent het belang van een mineralenbewuste bedrijfsvoering bij de voeding van vee. Met het zogenaamde alternatieve voerspoor geven bedrijven uitvoering aan die notie. De regering stimuleert mineralenbewust management onder meer door bedrijven toe te staan hun mestgebruik te verantwoorden met behulp van de rekenmethode «Bedrijfs-specifieke excretie». Een stimulans wordt ook gegeven vanuit het beleid dat is gericht op het tergdruigen van de emissie van ammoniak uit mest.

Zoals in de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 15 april 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 28 385, nr. 134) is

uiteengezet heeft een evaluatie door het Planbureau voor de Leefomgeving bevestigd dat de voorschriften voor emissiearm toedienen van dierlijke mest er substantieel aan bijdragen dat de hoeveelheid ammoniak die vrijkomt bij het uitrijden van mest wordt beperkt. Ook is aangegeven dat onderzoek heeft uitgewezen dat de emissie van ammoniak bij breedwerpig bovengrondse toediening van mest de emissieresultaten van de minst effectieve emissiearme methode, de zogenoemde sleepvoetmethode, kan benaderen, mits een combinatie van bepaalde managementmaatregelen wordt toegepast. Een gematigd gebruik van stikstofmeststoffen en het uitrijden van mest onder gunstige weersomstandigheden behoren in het bijzonder daartoe.

In de brief, alsook in het vierde actieprogramma, wordt ruimte geboden voor een tweejarige proef die moet uitwijzen of kan worden gewaarborgd dat bedrijven daadwerkelijk zodanig te werk gaan. Overigens ziet de proef niet op de emissie van fosfaat.

9

*Vanaf 2010 kan op zandgrond niet langer gebruikgemaakt worden van apparatuur voorzien van een zogenoemde sleepvoet of van een slangendoseersysteem. Op dit moment wordt daar nog veelvuldig gebruik van gemaakt; met name op de wat nattere zandgronden. Weegt de mogelijke winst in ammoniakverluchting op tegen mogelijke toename van structuurbederf op dergelijke zandgronden, zo vragen deze leden. Wordt er in de praktijk gemonitord wat de gevolgen zijn van deze wijziging in beleid?*

Het voorgenomen verbod op het gebruik van de sleepvoet op gras op zandgrond zal niet ingaan in 2010 maar in 2012, zo heeft de regering na overleg met de Tweede Kamer besloten. De Europese Commissie heeft hier mee ingestemd.

Een uitgebreid onderzoek dat WUR in 2008 in samenwerking met de Algemene Inspectiedienst heeft uitgevoerd, heeft uitgewezen dat slechts een paar procent van de bedrijven op zandgrond gebruik maakt van de sleepvoet- of slangendoseermethode bij het toedienen van drijfmest.

In de in het antwoord op vraag 8 bedoelde evaluatie van het Planbureau voor de Leefomgeving is een paragraaf speciaal gewijd aan het risico op bodemschade bij naleving van de voorschriften voor emissiearm toedienen. Het Planbureau geeft hierin aan dat emissiearm bemesten op zandgrond mogelijk is met beperkte schade voor de bodem, mits aangepaste uitrusting wordt gebruikt. Genoemd wordt onder meer de methode waarbij de mest wordt aangevoerd via een sleepslang.

De regering acht het de verantwoordelijkheid van de ondernemer dat adequate apparatuur wordt gebruikt en dat bij de keuze van het moment van uitrijden rekening wordt gehouden met de draagkracht van de bodem. Het tegengaan van structuurbederf is immers ook in het belang van de boer. De regering is dan ook niet voornemens de gevolgen van deze wijziging in de regelgeving in de praktijk te gaan volgen.

10

*Het Landbouw-Economisch Bericht 2009 geeft aan dat gangbare melkveebedrijven in de periode 2003–2006 40% van de aangevoerde stikstof en 61% van de aangevoerde fosfaat weer zagen vertrekken in producten. In de biologische melkveehouderij was dit 97% en 94%. Is de regering met deze leden van mening dat zulke eclatante resultaten in de biologische houderij reden vormen om deze vorm van veehouderij met alle kracht te ondersteunen? Of zijn deze cijfers echt te mooi om waar te zijn?*

De regering voert al sinds geruime tijd een stimulerend beleid op het gebied van biologische landbouw. Biologische landbouw is een vorm van

duurzame landbouw, maar er leiden meerdere wegen naar duurzame landbouw.

De biologische landbouw in het algemeen gaat uit van de kringloopgedachte, ook wat betreft de benutting van meststoffen. Het is inderdaad het geval dat de biologische melkveehouderij bij de beheersing van mineralenoverschotten goede resultaten boekt. Daarbij dient te worden opgemerkt dat in de biologische melkveehouderij veelal gras/klavermengsels worden gebruikt, als gevolg waarvan er minder meststoffen van buiten het bedrijf aangevoerd hoeven te worden. De stikstofbinding die dit oplevert is overigens niet meegenomen in de berekeningen van het LEI, omdat deze moeilijk te kwantificeren is. Hierdoor kunnen de cijfers enigszins vertekend zijn. Naast een betere mineralenefficiëntie, worden ook op energieverbruik aansprekende resultaten geboekt, zij het dat dit niet voor alle biologische dierlijke sectoren het geval is. In de biologische varkens- en pluimveehouderij liggen de emissies van onder meer broeikasgassen veelal hoger dan in de overige biologische dierlijke sectoren.

De regering ondersteunt het marktgericht omschakelen naar biologische landbouw door middel van een totaalaanpak, zoals dat is beschreven in de brief van 5 december 2008 van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2008–2009, 29 842, nr. 36). Alleen een marktgerichte aanpak kan werken, omdat het uitsluitend verhogen van het aanbod van biologisch vervaardigde producten niet is aangewezen indien daarvoor onvoldoende consumptie is. Omdat de markt meer divers is wat betreft behoeften van consumenten, heeft de regering ervoor gekozen ook ruimte te geven voor andere vormen van verduurzaming van de veehouderij.

11

*De aanpak van het mestprobleem kan op drie samenhangende manieren plaatsvinden: via bronbeleid (gesloten kringlopen, kleinere veestapel, biologische teelt, mestgift = gewasbehoefte), via innovaties in de keten (precisielandbouw, uitrijdtechnologie, verlaging P-concentratie in voeders en dergelijke), of end-of-pipe (plaatsingsproblemen oplossen, mestmarkt beïnvloeden, mestverwerking). Deze leden horen graag waar volgens de regering het accent moet liggen voor de Nederlandse landbouw. Zij vragen of de regering de voorgaande opsomming kan prioriteren.*

Kern van het beleid van de regering gericht op het verminderen en voorkomen van overbesteding vormt een stelsel van gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat. Deze gebruiksnormen dwingen boeren ertoe om niet meer mest te gebruiken dan verantwoord is voor de desbetreffende teelt, grondsoort en landbouwpraktijk. Dit beleid kan in de opvatting van de regering worden geschaard onder wat door de leden wordt aangeduid als «bronbeleid»: reguleren van het gebruik van mest op een zodanig niveau dat dit vanuit milieuoogpunt verantwoord is. Tot het «bronbeleid» kan ook worden gerekend de gebruiksvoorschriften die regels stellen aan de wijze waarop mest gebruikt moet worden. Ook deze voorschriften leiden ertoe dat bemesting, in overeenstemming met de goede landbouwpraktijk, alleen dan plaatsvindt als het nodig is en op de wijze die het beste past, waarbij onnodige verliezen worden voorkomen. In het kader van Uitvoeringsagenda Duurzame Veehouderij verkent de regering verder de mogelijkheid om voer-mestkringlopen te sluiten. Hierbij is ook het verlies aan mineralen buiten Nederland een belangrijk aandachtspunt. Voorts faciliteert de regering zowel het ontwikkelen, alsook het «uitrollen» van initiatieven van het bedrijfsleven tot innovaties die bijdragen aan het verminderen en voorkomen van overbesteding. De regering meent dat het voortouw voor innovatie hoort te liggen bij het bedrijfsleven. In het verlengde van het voorgaande faciliteert de regering ook technieken

die door de desbetreffende leden worden aangeduid als «end-of-pipe» en vooral relevant zijn voor de werking van de mestmarkt en het oplossen van het probleem van het mestoverschot. De regering acht zichzelf niet primair verantwoordelijk voor de werking van de mestmarkt. Die verantwoordelijkheid ligt bij het bedrijfsleven, waarbij men uiteraard moet blijven binnen de plafonds die het stelsel van dierrechten en de melkquota stellen, en die mede strekken ter voldoening aan de in de derogatiebeschikking gestelde voorwaarde dat de hoeveelheid geproduceerde mest niet hoger mag zijn dan de productie in 2002.

De regering laat onderzoeken of na het vervallen van het stelsel van dierrechten en de melkquota in 2015, het nodig is om alternatieve instrumenten in te zetten om de totale mestproductie te sturen om daarmee te waarborgen dat de veehouderijsector binnen de milieugebruiksruimte produceert. De resultaten van deze studie worden verwacht in de eerste helft van 2010.

De regering acht derhalve alle door de vragenstellers omschreven wijzen van aanpak van zowel overbemesting als het mestoverschot van belang. Bronbeleid is daarbij het belangrijkste spoor, maar ook innovaties in de keten en end-of-pipemaatregelen zijn onontbeerlijk.

12

*Hoe rijmt de regering het afbouwen van de melkquotering met de strenger wordende milieuwetgeving, zoals de in het wetsvoorstel aangescherpte fosfaatgebruiksnormen en de verdere eisen voortvloeiend uit de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water en het halen van het emissieplafond voor ammoniak? Zijn de effecten van de losgelaten melkquotering meegenomen in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, waarop kortgeleden tevens derogatie werd verleend, zo vragen zij de regering.*

In paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel en in antwoord op de vragen 27, 28 en 57 in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2008/09, 31 945, nr. 6) is uitvoerig ingegaan op de mogelijke effecten die kunnen ontstaan als gevolg van de uitbreiding van het melkquotum in de periode tot 2015. Zo is vermeld dat deze regering met het onderhavige wetsvoorstel en het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn het kader neerzet, waarbinnen de landbouwsector kan opereren. Het is aan individuele ondernemers om te kiezen welke weg zij wensen te bewandelen. Realisatie van milieudoelen en een duurzame productie binnen de geldende milieugebruiksruimte is daarbij een voorwaarde.

In het antwoord op vraag 11 wordt reeds ingegaan op de studie die de regering laat uitvoeren naar het beleidsinstrumentarium waarmee in de periode na 2015, het moment waarop het stelsel van dierrechten en het melkquotum afgeschaft worden, sturing kan worden gegeven aan een veehouderijsector die duurzaam binnen de milieugebruiksruimte produceert.

Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) moet ertoe leiden dat Nederland op tijd voldoet aan de Europese normen voor luchtkwaliteit. De derogatie betekent dat ons land in juni 2011 aan de norm voor fijn stof en op 1 januari 2015 aan de norm voor stikstofdioxide moet voldoen. De norm voor fijn stof is relevant voor de landbouw (name de veehouderij). Binnen de veehouderij zijn vooral de pluimveehouderij en de varkenshouderij van belang voor de uitstoot van fijn stof. De uitstoot van fijn stof van de melkveehouderij is relatief gering en geeft geen aanleiding tot knelpunten.

De aanpak voor de landbouw is gericht op het oplossen van de knelpunten fijn stof – vooral intensieve veehouderijbedrijven – voor juni 2011 en het voorkomen van nieuwe knelpunten door bij vergunningverlening te toetsen op luchtkwaliteit. Hiermee wordt voorkomen dat door uitbreidingen van individuele bedrijven nieuwe knelpunten ontstaan.

13

*De wijziging van het Besluit gebruik meststoffen, voorgehangen op 17 juni 2009, regelt eigenlijk slechts uitrijperiodes. Het is deze leden niet duidelijk hoe hiermee een wit voetje gehaald wordt bij de Europese Commissie. Zij vragen om een toelichting hierop door de regering. In de tabellen uit het Besluit die betrekking hebben op toegestane bemesting in de glastuinbouw is sprake van kg P per ha per jaar. Gaat het hier werkelijk om P of om  $P_2O_5$ ? Waarom zijn deze waarden zo enorm hoog, zo vragen deze leden. Wordt dit gereflecteerd in P-waarden in geogoste producten in deze sector?*

Doel van de Nitraatrichtlijn is de belasting van het grondwater door stikstof uit de landbouw terug te dringen. Daarnaast heeft de richtlijn tot doel eutrofiëring van oppervlaktewateren door meststoffen uit de landbouw tegen te gaan.

In het vierde actieprogramma heeft de regering uitgewerkt welke maatregelen in de periode van 2010 tot en met 2013 worden genomen om die doelstelling te bereiken. De essentie van die maatregelen is een doelmatiger gebruik van meststoffen. Dat wordt op twee manieren bevorderd: door een scherpere normstelling en door regels te stellen die er toe moeten leiden dat de gebruikte nutriënten zoveel mogelijk ten goede komen aan de gewassen. De voorgenomen aanpassing van het Besluit gebruik meststoffen ziet vooral op dat laatste. De Europese Commissie heeft met instemming gereageerd op de voorgenomen aanscherping van de regels in dat besluit, zoals deze als onderdeel van het totaalpakket aan maatregelen in het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn zijn opgenomen.

Zoals is aangegeven in het antwoord op vraag 3 zien de in het Besluit glastuinbouw door te voeren gebruiksnormen voor de zogenoemde bedekte teelten op het element fosfor. Het is juist dat die waarden aanmerkelijk hoger zijn dan voor onbedekte teelten. De legitimatie voor de hogere waarden is gelegen in de bijzondere teeltsituatie. Kenmerkend is dat de bemesting volgens een andere benadering wordt uitgevoerd dan in de open teelten. Nutriënten worden opgelost in het beregeningswater toegevend. De nutriëntendosering is erop gericht om een bepaalde nutriëntenconcentratie in het wortelmilieu te realiseren en te handhaven. Van belang is voorts dat meerdere teelten per jaar worden gerealiseerd met grote verschillen per bedrijf en uiteenlopende bemestingsbehoeften. De normen zijn hierop afgestemd.

Hoge normen behoeven overigens niet vanzelfsprekend tot hogere emissies te leiden, en omgekeerd. De emissie wordt evenzeer bepaald door drainage en de hydrologische omstandigheden ter plaatse. Om die reden is besloten het model waarbij op de gewenste waterkwaliteit wordt gestuurd door normen te stellen voor de hoeveelheid te gebruiken nutriënten, op termijn te verlaten. Een emissiegerichte aanpak zal hiervoor in de plaats komen.

14

*In alle documenten wordt gesproken over vier grondsoorten, te weten klei, zand, löss en veen. Is dit voldoende gedifferentieerd, zo vragen deze leden. Zij begrijpen niet dat e.e.a. niet tot op bedrijfsniveau is te flexibiliseren, maar de praktijk wijst uit dat geringe verschillen in een regio voor een boer veel kunnen uitmaken. Is het bekend wat een verdere regionale*

*onderverdeling (bijvoorbeeld Zand Noord, Zand Zuid) toe zou kunnen voegen aan de verfijning van het mestbeleid, zo vragen zij de regering.*

Het door de regering gemaakte onderscheid in grondsoorten is gebaseerd op de eigenschappen van deze grondsoorten en op de milieuproblemen die in de praktijk op deze grondsoorten worden geconstateerd. De nitraatproblematiek is veruit het grootst op de zand- en lössgronden. Op de kleigronden, en zeker op de veengronden is de problematiek aanzienlijk minder. De gemaakte indeling is daarmee ook een robuuste.

Voorgaande neemt niet weg dat in de toekomst niet uit te sluiten valt dat, als op steeds meer plekken wordt voldaan aan de gewenste waterkwaliteitsnormen, verdere differentiatie zinvol kan zijn om daarmee te bereiken dat beter bij een gebied passende maatregelen genomen kunnen worden. Dat kan aan de orde zijn wanneer bijvoorbeeld in een goed af te bakenen deel van het zandgebied de kwaliteitsnorm voor het grondwater wel wordt gehaald en in een ander deel niet.

Momenteel bereidt de regering, ter voorbereiding op het Vijfde Actieprogramma Nitraatrichtlijn, het in de motie Snijder-Hazelhoff (Kamerstukken II 2008/09, 28 385, nr. 123) gevraagde onderzoek naar de mogelijkheden van een mestbeleid dat meer onderscheidend is en daarmee maatwerk levert voor de verschillen in agrarische activiteiten en milieusituaties in verschillende gebieden en regio's. Daarbinnen zullen tevens ter uitvoering van voornoemde motie ook de mogelijkheden van een mestbeleid gebaseerd op meerdere nitraatactieplannen of de benoeming van verschillende kwetsbare zones worden onderzocht. Op basis van dit onderzoek zal de regering bezien of verdergaande onderverdeling zinvol is.

15

*Zowel de voorliggende wetswijziging als de wijziging van het Besluit gebruik meststoffen leidt tot een enorme handavingsopgave. Deze leden vragen of dit wel doenlijk is. De toelichting bij het Besluit klinkt hen nogal repressief (AID, politie, sancties in kader van Natuurbeschermingswet, verlies cross-compliance voordelen, etc.). Kan dit niet op een positievere manier worden opgelost, luidt daarom de vraag van deze leden.*

In het vierde actieprogramma heeft de regering benadrukt dat aanscherping van de gebruiksnormen noodzakelijk is om de gewenste kwaliteit van water, bodem en lucht te bereiken. Tegelijk heeft de regering duidelijk gemaakt dat goede gewasopbrengsten evengoed mogelijk blijven. Voorwaarde daarvoor is dat bedrijven doelmatiger omgaan met meststoffen. Door innovatieve technieken en methoden te stimuleren wil de regering bedrijven op dat spoor brengen. De aanscherping van de gebruiksvoorschriften is eveneens een stimulans in die richting. Door middel van voorlichting en kennisverspreiding zullen ondernemers worden gewezen op de mogelijkheden. De ruimte die de regering heeft om bij bijzondere weersomstandigheden uitzondering toe te staan op de uitrijtijden, zal bijdragen aan het draagvlak.

De regering onderkent dat er altijd ondernemers zullen blijven die hun particuliere bedrijfsbelang laten prevaleren boven het algemene belang dat met de regels is beoogd, en voor wie de aangescherpte regels minder passend zijn. Repressief toezicht blijft daarom noodzakelijk. Intensiever hoeft het toezicht echter niet te worden ten opzichte van de handavingsinspanningen in de huidige periode. Voor wat betreft de gebruiksnormen is het toezicht grotendeels administratief van aard. Aanscherping van de gebruiksnormen vergt geen grotere controle-inspanning. Bedrijven met een groter risico op overtreding van regels worden geselecteerd op basis van data-analyse en ervaringen uit het verleden.

De wijziging in de gebruiksvoorschriften betreft vooral de bekorting van de periode waarin het is toegestaan dierlijke mest uit te rijden. Met zichten geurcontroles kan op eenvoudige wijze worden vastgesteld of die worden nageleefd. Mede gelet op het risico gekort te worden op de toeslagrechten, verwacht de regering ook hier niet dat intensievere controles in het veld noodzakelijk zijn.

16

*Zowel de voorliggende wetswijziging als de wijziging van het Besluit gebruik meststoffen zijn helemaal op de landbouw gericht. De differentiatie en flexibilisering wordt uitvoerig besproken, maar nergens in samenhang met de EHS of Natura-2000 endoor Nederland onderschreven EU-verdragen om biodiversiteit, ook binnen landbouwgebieden, te rehabiliteren. Genoemde leden zijn bang dat hiermee verzuilde wetgeving wordt ingevoerd.*

De Meststoffenwet bevat inderdaad alleen normen voor landbouwgrond. Het Besluit gebruik meststoffen bevat nadrukkelijk ook normen voor natuurterrein en overige grond. Het generieke beleid als neergelegd in de normering van de Meststoffenwet en het Besluit gebruik meststoffen, laat onverlet dat voor de bescherming van specifieke natuurgebieden aanvullende maatregelen noodzakelijk kunnen zijn. Waar het gaat om Natura 2000, wordt dit gezien in het kader van de beheerplannen die momenteel door de betrokken bevoegde gezagen worden opgesteld overeenkomstig artikel 19a van de Natuurbeschermingswet 1998. De realisatie van de doelstellingen in die gebieden vergt maatwerk: rekening moet worden gehouden met de specifieke kenmerken en omstandigheden van het gebied, zoals ook de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie duidelijk maakt. De betrokken beheerplannen worden afgestemd op de stroomgebiedsbeheerplannen van de Kaderrichtlijn water en bouwen voort op het generieke minimumbeschermingsniveau dat met de onderhavige mestnormering wordt verzekerd. Voor de ecologische hoofdstructuur is primair gekozen voor planologische bescherming en bescherming via de generieke milieuwetgeving, waaronder onderhavige mestnormering. Voor de realisatie van de natuurdoelen in de EHS zijn ook de provinciale subsidies voor natuurbeheer, waaronder agrarisch natuurbeheer, van belang. Voor sommige beheersvergoedingen geldt als voorwaarde een aangescherpt bemestingsregime ten opzichte van de generieke mestnormen. Van verzuilde wetgeving is geen sprake, wel van complementaire instrumenten.

17

*De leden van de fractie van de SP, mede namens die van de fracties van GL, D66 en de PvdD, vragen de regering te reageren op het artikel in Spil van Van Grinsven et al. (2008), waarin naar hun oordeel helder de plussen en minnen van de fosfaatkwestie worden aangegeven. Het gaat hierbij met name om de paragraaf met gedachtebolletjes, die aangeeft waarom «het niet waarschijnlijk is dat met het voorgenomen fosfaatbeleid de fosfaatophoping in de bodem tot stilstand wordt gebracht».*

In het artikel waarop de leden duiden wordt uitgegaan van een situatie in 2015 waarbij er sprake is van een norm voor bouwland van 60 en voor grasland van 90 kilogram fosfaat per hectare per jaar.

In het derde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2006–2009) zijn door de regering voor de jaren 2009 tot 2015 indicatieve waarden opgenomen voor de fosfaatgebruiksnormen. De waarden voor 2015 representeren een situatie van evenwichtsbemesting volgens de toenmalige inzichten. Voor het vierde actieprogramma zijn de normen vastgesteld op basis van nieuwe inzichten over de fosfaatopname door het gewas, de fosfaat-



behoefte en de fosfaatbelasting van bodems en oppervlaktewateren. De nieuwe inzichten laten zien dat de gebruiksnormen voor fosfaat in een aantal situaties aanzienlijk lager kunnen zijn dan de indicatieve waarden uit het derde actieprogramma. Dit geldt vooral voor gronden met een verhoogde fosfaattoestand. De regering heeft er daarom voor gekozen de normen voor gronden met een hoge fosfaattoestand aan te scherpen tot een niveau dat verder reikt dan evenwichtsbemesting. Hiermee kan worden bereikt dat het fosfaatgehalte van deze gronden met een hoge fosfaattoestand afneemt waardoor de emissie van fosfaat naar het oppervlaktewater sneller tot een aanvaardbaar niveau zal kunnen dalen. Voor 2015 zijn in het vierde actieprogramma indicatieve normen opgenomen. De fosfaatgebruiksnormen voor gronden met een hoge fosfaattoestand bedragen voor bouwland 50 en voor grasland 80 kilogram fosfaat per hectare per jaar in 2015. Deze normen zijn daarmee aanzienlijk lager dan de normen waarvan de auteurs van het artikel zijn uitgegaan.

18

*Ook vragen deze leden of de regering achteraf blij of ongelukkig is dat MINAS niet acceptabel was voor het Europese hof (zie ook Schröder en Neeteson (2008): Nutrient management regulations in The Netherlands. Geoderma 144: 418–425). Is de regering bereid moeite te doen om in de Landbouwrapport de geesten rijp te krijgen voor het denken in termen van ketens, balansen en kringlopen, in plaats van het denken in termen van harde drempelwaarden, zo vragen zij.*

In het op 2 oktober 2003 door het Europese Hof van Justitie gewezen arrest in de inbreukprocedure van de Commissie tegen Nederland betreffende de uitvoering van de Nitraatrichtlijn (zaak C-322/00; M en R 2003, nr. 116; JM 2003, nr. 126; Agrarisch Recht 2003, nr. 5183) oordeelde het Hof dat Nederland met het destijds verkozen stelsel van regulerende mineralenheffingen, zijn uit de Nitraatrichtlijn voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen. Omdat Nederland is gehouden het Hofarrest volledig uit te voeren, heeft de Nederlandse regering in de Meststoffenwet een stelsel van gebruiksnormen geïntroduceerd, waarop het voorliggende wetsvoorstel voortbouwt. De regering streeft ernaar dit nieuwe instrumentarium zo doeltreffend en doelmatig mogelijk in te zetten. De uitspraak van het hof is een gegeven en de mogelijke gemoedstoestand die deze uitspraak achteraf bij de regering zou kunnen hebben opgeroepen is in dat verband van geen belang.

De Nederlandse regering is altijd bereid mee te denken over verbeteringen in de Europese regels die leiden tot beter Europees beleid. In discussies daarover in – indien het de Nitraatrichtlijn betreft – de Milieuraad zal de Nederlandse regering dan ook zeker inbreng leveren. Overigens is voor het wijzigen van een richtlijn medewerking van de Europese Commissie en een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten nodig is. Gelet op het feit dat veel lidstaten weinig problemen hebben met de implementatie van de Nitraatrichtlijn, lijkt het niet reëel hooggespannen verwachtingen te koesteren over snelle wijziging van de Nitraatrichtlijn in de richting van de door de leden gewenste richting.

19

*In 2030 wordt «Peak Phosphorus» voorzien. Dat naast fossiele brandstof en «fossiel» zoet water, ook fossiele P opraakt wordt nog maar mondjesmaat onderkend. Het is volgens deze leden een misverstand dat de wereld dit kan oplossen door «efficiënter met meststoffen om te gaan». De enige oplossing zit hem in het recyclen van de P die nu, via samenlevingen, op de oceaanbodems en via bouwstoffen precipiteert. Dat vereist – naar de opvatting van deze leden – heroverweging van hoe productie, verwerking en consumptie georganiseerd worden in «moderne» samenlevingen. Deze*

*leden willen dan ook graag vernemen hoe ver het denken over deze materie is gevorderd binnen de regering.*

Terecht wijzen de leden op het probleem dat de voorraad fossiele fosfor in de wereld opraakt. Recentelijk heeft o.a. de stuurgroep Technology Assessment van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ook daarop gewezen (beleidsnotitie «Fosfaat – van te veel naar tekort», Utrecht, september 2009). Dat dit probleem een heroverweging vereist van hoe productie, verwerking en consumptie georganiseerd zijn, is ook het beeld van de regering.

De regering meent dan ook dat het voorliggende wetsvoorstel een bijdrage levert aan de aanpak van de toekomstige fosfaatschaarste door, rekening houdend met de fosfaattoestand van de bodem, minder fosfaatbemesting toe te staan. De regering wil hiermee de verliezen van fosfaat naar bodem en water terugdringen en uiteindelijk, bij evenwichtsbemesting, grotendeels stoppen. Effect van de lagere gebruiksnormen is dat het fosfaat in beschikbare dierlijke mest deels het gebruik van fosfaatkunstmest verdringt. Verder faciliteert de regering projecten voor het tot waarde brengen van dierlijke mest door mestverwerking en -bewerking. Beter inzetten van dierlijke mest in de landbouw kan bijdragen aan het beter sluiten van kringlopen en daarmee het voorkomen van de verdere uitputting van fossiele fosfor. Ook ondersteunt de regering onderzoek naar het verlagen van fosforgehaltes in diervoeders. De vraag naar diervoeders met lagere fosforgehaltes drukt eveneens de vraag naar fosfaathoudende (kunst)mest in de landen waar de genoemde diervoeders geproduceerd worden. Ook dat drukt de vraag naar fossiele fosfor. Van belang is verder dat de interdepartementale projectgroep Schaarste en Transitie in opdracht van de regering in de kennisagenda Schaarste & Transitie fosfaatschaarste als één van de prioriteiten voor verdere uitwerking heeft geïdentificeerd, waarbij met name de geopolitieke verhoudingen en afhankelijkheden aandacht vragen. Tot slot is het sluiten van de voer-mest-kringloop als een van de uitdagingen in de Uitvoeringsagenda Duurzame Veehouderij benoemd. Ondertekenaars van de uitvoeringsagenda zijn onder andere LTO Nederland en de diervoederindustrie. In 2010 zal de WUR op basis van een breed (door de ondertekenaars van de Uitvoeringsagenda Duurzame Veehouderij) gedragen kennisagenda opties in beeld brengen voor het sluiten van voer-mest-kringlopen. Het accent ligt daarbij op het sluiten van de fosforkringloop. Als opties worden daarin meegenomen het sluiten van voer-mest-kringlopen in Noord-West-Europa of binnen de huidige keten: «mineralen terug naar de plaats waar het voer vandaan komt».

20

*In Nederland wordt per hoofd van de bevolking per dag 250 gram vlees gegeten. Dit vertaalt zich in 4 miljoen kilo vlees per dag. Is dit volgens de regering een wenselijke hoeveelheid voor nu en de toekomst, zo vragen deze leden. Hoe verhoudt dit immense getal zich tot de ideeën over een duurzame veehouderij?*

De inzet van de regering is gericht op het verduurzamen van de productie en consumptie van dierlijke eiwitten en het vervangen daarvan door duurzame alternatieven. Eén van de speerpunten van dit kabinet uit de toekomstvisie veehouderij richt zich op bewustwording bij consumenten van de impact van zijn consumptiegedrag op mens, milieu en dierenwelzijn, waar ook ter wereld. Hieronder valt ook de consumptie van vlees.

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