

Vergaderjaar 2007–2008

**28 385**

## **Evaluatie Meststoffenwet**

**Nr. 94**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2007

In navolging op mijn toezegging, gedaan tijdens het Algemeen Overleg met de vaste Commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de vaste Commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op 27 juni jl. over de voortgang van het mestbeleid (Kamerstuk 28 385, nr. 89), informeer ik u met deze brief, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, over de monitoring van nitraat ten behoeve van de Nitraatrichtlijn. In deze brief wordt tevens ingegaan op het verzoek van de vaste Commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 31 mei jl. (07-LNV-B-40) om een reactie op het rapport van de Universiteit Utrecht en TNO over de kwaliteit van het grondwater in Noord-Brabant.

#### **Nitraatrichtlijn en monitoring**

De Nitraatrichtlijn is een emissiegerichte richtlijn die tot doel heeft de emissies van mineralen uit agrarische bronnen terug te dringen. Uitgangspunt van de richtlijn is het toepassen van goede landbouwpraktijk: bemesten naar de behoefte van het gewas en het terugdringen en beperken van de emissies waar redelijkerwijs mogelijk. De verplichte middelvoorschriften weerspiegelen deze goede landbouwpraktijk. Bij het opstellen van de periodieke actieprogramma's en het concretiseren van de middelvoorschriften kijkt de Europese Commissie naar wat bij andere lidstaten mogelijk is gebleken. Bijvoorbeeld als het gaat om de hoogte van een stikstofgebruiksnorm voor een bepaald gewas, het toepassen van emissiearme technieken bij de aanwending van dierlijke mest, of om de breedte van een mestvrije zone langs oppervlaktewater. Via deze *benchmarking* wordt het begrip goede landbouwpraktijk ingevuld en ontstaat een Europees breed *common level playing field*.

Eén van de verplichte onderdelen van de Nitraatrichtlijn betreft de monitoring van grond- en oppervlaktewater, waarbij de nadruk moet liggen op het monitoren van water afkomstig van landbouwbedrijven. Hiermee

moeten de (effecten van de) feitelijke emissies vanuit de landbouw in beeld worden gebracht, waarbij het volgen van de ontwikkelingen in de tijd (vaststellen van trends) alsmede het kunnen aantonen van de effectiviteit van het mestbeleid centraal staan.

De nitraatconcentraties nemen af naarmate ze dieper in het grondwater verder van de bron (de landbouw) gemeten worden. Dit geldt zowel voor het grondwater met betrekking tot de diepte (verticale component) als voor oppervlaktewater met betrekking tot afstand (horizontale component). Twee factoren dragen bij aan deze afname in de concentraties:

- de omzetting van nitraat naar elementair stikstof (denitrificatie) tijdens het transport en
- het mengen van water afkomstig van landbouwpercelen met water afkomstig van gronden met een ander bodemgebruik.

Tevens spoelt een deel van het nitraat uit naar het oppervlaktewater.

Voor het grondwater zijn aanvullend nog twee factoren van invloed op de afname. Dit zijn de tijd en de hydrologische karakteristieken van de ondergrond. Het grondwater op een diepte minder dan 5 meter is jong water (1–5 jaar), terwijl het grondwater in de zandgebieden op een diepte van 5–15 m een gemiddelde leeftijd heeft van circa 10 jaar en het grondwater op een diepte van 15–30 m gemiddeld zo'n 40 jaar oud is.

In de Nitraatrichtlijn is niet expliciet opgenomen op welke diepte moet worden gemeten. Grondwater wordt echter gedefinieerd als «het water in de verzadigde zone» (91/676/EEG). De Europese Commissie heeft daarnaast een conceptrichtsnoer («EU-guidance document on monitoring») opgesteld waarin is opgenomen dat in de eerste vijf meter onder de grondwaterspiegel gemeten moet worden. Dit richtsnoer is niet bindend verklaard. Deze voorgestelde wijze van monitoring wordt bevestigd in het *EU-Guidance document on Inputs*<sup>1</sup>, welke wordt opgesteld voor ondersteuning van de uitvoering van de nieuwe Grondwaterrichtlijn.

### **Monitoringsprogramma's grondwaterkwaliteit**

Nederland meet de effecten van het mestbeleid sinds 1992 via het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM) van het RIVM. Het LMM bestaat op dit moment uit meetpunten op circa 535 landbouwbedrijven, waaronder de 300 derogatiebedrijven die Nederland conform de derogatiebeschikking moet monitoren. Het LMM meet de nitraatconcentraties op de deelnemende bedrijven in de eerste meter van het grondwater (grondwater, bodemvocht of drainagewater). Bij een deel van de landbouwbedrijven wordt tevens de kwaliteit van het water in de sloot gemeten. Hiermee wordt het effect van bemesting op de uit- en afspoeling naar het oppervlaktewater gemeten. Alle LMM-bedrijven zijn tevens opgenomen in het Bedrijven Informatienet (BIN) van het Landbouw Economisch Instituut (LEI). In het BIN worden naast bedrijfseconomische gegevens ook gegevens over het mineralenmanagement geregistreerd. De combinatie van gegevens uit LMM en BIN maakt het mogelijk de effecten van het gevoerde mineralenmanagement – als resultante van het gevoerde beleid – af te zetten tegen de nitraatconcentraties in het grondwater. De gehanteerde meetdiepte zorgt ervoor dat er een zo direct mogelijk verband gelegd kan worden tussen het handelen van de agrariër en het effect op het milieu: de nitraatconcentratie.

Het Landelijk Meetnet Grondwaterkwaliteit (LMG) is een netwerk van circa 400 meetpunten in Nederland. Het LMG is niet specifiek gericht op landbouw. Doel van het LMG is om landelijk de kwaliteit van het diepere grondwater te monitoren. Op ieder meetpunt wordt op een diepte van 10, 15 en 25 meter de kwaliteit van het grondwater bepaald. Binnen het LMG wordt gekeken naar nutriënten, zware metalen en anorganische micro-

<sup>1</sup> Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance on the application of the term «direct and indirect inputs» in the context of the Groundwater Directive 2006/118/EC. Final Draft, May 2007.

componenten. Het landelijk beeld van de Nederlandse grondwaterkwaliteit wordt elke vijf jaar geactualiseerd.

In het kader van de Nitraatrichtlijn worden alle meetresultaten (ook van dieper grondwater) eens in de vier jaar aan de Europese Commissie gerapporteerd. De eerstvolgende rapportage staat gepland voor juni 2008.

In de ons omringende landen wordt ten behoeve van de Nitraatrichtlijn op een vergelijkbare wijze invulling gegeven aan het monitoringprogramma. Voor wat betreft het grondwater meet Vlaanderen net als Nederland op drie verschillende diepten: in de 1e meter van het grondwater, dieper in de geoxideerde zone en in de bovenste 1–2 meter van de zuurstofloze zone. Denemarken meet in het grondwater op meerdere diepten, waaronder het bovenste grondwater (1,5–5m diepte) en het grondwater in de wortelzone. Naast monitoring van het diepere grondwater heeft ook Duitsland ten behoeve van de Nitraatrichtlijn een specifiek monitoringprogramma waarbij het bovenste grondwater onder landbouwbedrijven wordt bemonsterd om de effecten van het mestbeleid te kunnen aantonen.

De huidige wijze van monitoring in het bovenste grondwater wordt gesteund door onderzoek dat recent is uitgevoerd door TNO en Royal Haskoning in opdracht van de provincie Brabant naar het grondwater in Brabant en de relatie met het oppervlaktewater<sup>1</sup>. Eén van de belangrijkste conclusies uit het onderzoek is dat in de meeste Brabantse stroomgebieden de uitspoeling vanuit het grondwater de belangrijkste bron is van oppervlaktewaterverontreiniging en dat deze vooral afkomstig is uit het bovenste deel van het grondwater. Het rapport geeft daarbij aanbevelingen over te nemen maatregelen in het grondwatersysteem ten behoeve van het halen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water in het Brabantse oppervlaktewater. Op verzoek van de Kamer, gedaan tijdens het AO voortgang mestbeleid van 27 juni jl. en met instemming van de opdrachtgever, wordt ook dit rapport als bijlage bij deze brief aan de Kamer aangeboden.

Op basis van het bovenstaande concludeer ik dat de wijze waarop Nederland invulling geeft aan de verplichting vanuit de Nitraatrichtlijn om het grond- en oppervlaktewater te monitoren niet afwijkt van de aanpak in de ons omringende landen. Het LMM is al sinds 1992 het meetnet voor het bepalen van de effecten van het mestbeleid op de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater. Het LMM meet daarbij in de eerste meter van het grondwater, een aanpak die voor de Nederlandse situatie, met zijn directe relatie tussen het bovenste grondwater en het oppervlaktewater, noodzakelijk is. Door dieper te meten worden monitoringsresultaten een minder betrouwbare graadmeter voor de effectiviteit van het mestbeleid. Dit maakt de verantwoording van de effectiviteit van het Nederlandse mestbeleid richting EU en andere lidstaten minder overtuigend en compliceert bijsturing van dit beleid.

### **Toetsing aan de nitraatnorm**

Tezamen met door Lidstaten zelf te formuleren criteria met betrekking tot de eutrofiëring van oppervlaktewateren dient de norm van 50 mg nitraat/l in het kader van de Nitraatrichtlijn primair gebruikt te worden om gebieden aan te wijzen waarop de periodieke Actieprogramma's Nitraatrichtlijn van toepassing zijn. Nederland heeft in het verleden van de mogelijkheid gebruik gemaakt die de Nitraatrichtlijn biedt om geen gebieden aan te wijzen, maar haar hele grondgebied van toepassing te verklaren. Dit vanwege de grote ruimtelijke schaal waarop eutrofiëringsproblemen zich in het zoete oppervlaktewater voordoen, de intense en complexe relatie tussen het grondgebruik in Nederland en de kwaliteit van het oppervlakte-

---

<sup>1</sup> F. Verhagen, H. P. Broers, A. Krikken, J. Rozemeijer, R. van Ek, M. van Vliet, B. van der Grift, R. Heerdink, R. Knoben, 2007. Invloed van grondwater op oppervlaktewater – Regionale differentiatie in Noord-Brabant. Rapport 9S5637/R0001/900642/DenB, TNO Bouw en Ondergrond en Royal Haskoning. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

water en de eutrofiëringsproblemen die zich stroomafwaarts in de kustwateren voordoen. Diverse andere Europese lidstaten hebben voor dezelfde aanpak gekozen.

De Europese Commissie stelt aanvullende eisen aan Lidstaten die gebruik maken van een derogatie van de norm voor dierlijke mest van 170 kg N/ha/jr. Om voor een derogatie in aanmerking te komen moet een Lidstaat aannemelijk maken dat het toedienen van meer stikstof en fosfaat in de vorm van dierlijke mest het realiseren van de normen in grond- en oppervlaktewater niet in gevaar brengt.

In de onderhandelingen over het Derde Actieprogramma Nitraatrichtlijn heeft Nederland voldoende aannemelijk gemaakt dat een derogatie van 250 kg N/ha/jr voor bedrijven met overwegend grasland het realiseren van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn, zowel het realiseren van 50 mg nitraat in het grondwater als het terugdringen van eutrofiering in oppervlaktewater, niet in de weg staat.

Mede met het oog op de derogatie is Nederland tijdens de onderhandelingen over het Derde Actieprogramma Nitraatrichtlijn met de Europese Commissie overeengekomen dat de gebruiksnormen, zoals deze in 2009 van kracht zullen zijn, voldoende zullen zijn om de norm van 50 mg nitraat/l gemiddeld op gebiedsniveau te realiseren in «het bovenste grondwater».

Hierop is door de Europese Commissie aan Nederland een derogatie toegekend voor een periode van vier jaar (2006–2009). De Commissie heeft aan deze derogatie een aantal voorwaarden en verplichtingen verbonden waaronder het monitoren van de kwaliteit van het grondwater onder minimaal 300 derogatiebedrijven en een jaarlijkse rapportage over de resultaten van deze monitoring. Om tijdig de beschikking te hebben over relevante gegevens over het effect van de derogatie op de kwaliteit van het grondwater is het noodzakelijk om in de eerste meter van het grondwater te meten. Deze wijze van monitoring waarborgt dat tijdens de onderhandelingen over de derogatie voor de periode 2010–2013 er resultaten beschikbaar zijn over de huidige derogatie.

Omdat Nederland middels het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid meet in de éérste meter van het bovenste grondwater en in Europees verband onder «het bovenste grondwater» de eerste 5 meter wordt verstaan, kan het meten in de eerste meter van het grondwater worden beschouwd als een *early warning* meetnet voor de verwachte kwaliteit in de eerste vijf meter van het grondwater, van het diepere grondwater en van het oppervlaktewater. Daarmee is bemonstering van de eerste meter de meest betrouwbare graadmeter voor de verantwoording van de effectiviteit van het Nederlandse mestbeleid.

De vraag is daarmee legitiem of in de eerste meter van het bovenste grondwater aan de 50 mg nitraatnorm moet worden voldaan of dat, rekening houdend met processen die zich in de bodem voordoen, in de eerste meter met een hoger gehalte kan worden volstaan.

De Nitraatrichtlijn richt zich echter niet alleen op het halen van de concentratie van 50 mg nitraat/l in het grondwater, maar ook op bestrijding van eutrofiering in het oppervlaktewater.

### **Resultaten van onderzoek met betrekking tot de toetsdiepte**

In het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2002 werd door het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) het volgende geconcludeerd: «Omdat in veel gebieden in Nederland in de eerste meters nog denitrificatie optreedt, is het voor de bescherming van het diepere grondwater niet noodzakelijk dat

het bovenste grondwater op alle locaties aan de norm van 50 mg per liter voldoet» (RIVM-rapportnr. 718201005). De volgende kanttekening werd hierbij geplaatst: «Wel dient de nitraatconcentratie in het bovenste grondwater beperkt te worden, vanwege belasting van het oppervlaktewater».

Met de Evaluatie Meststoffenwet 2004 is nader onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden en gevolgen van het dieper toetsen van nitraat. Geconcludeerd werd dat de nitraatconcentraties met de diepte afnemen maar dat dit niet altijd het gevolg is van denitrificatie. Tevens werd geconcludeerd dat het lot van nitraat in de Nederlandse ondergrond regionaal sterk verschilt (TNO-rapport NITG 04-066-A).

In 2004 is, naar aanleiding van de uitkomsten van de Evaluatie Meststoffenwet 2004 en toezeggingen aan uw Kamer, een nieuw onderzoek gestart naar de mogelijkheden van het verlagen van de toetsdiepte op zandgronden van 1 naar 5m diepte. De onderzoekers kwamen tot de volgende conclusies:

- Onder droge zandgronden werd gemiddeld geen denitrificatie waargenomen en werd nitraat dus niet afgebroken;
- Onder neutrale zandgronden namen de nitraatconcentraties met 15 tot 40% af;
- Onder natte zandgronden namen de nitraatconcentraties met 30 tot 100% af;
- Bij de natte en deels bij de neutrale gronden zijn denitrificatie en uit- en afspoeling van nitraat naar het oppervlaktewater oorzaken van de afnemende nitraatconcentraties;
- De mate waarin denitrificatie optreedt is sterk locatiegebonden en afhankelijk van bodemeigenschappen, variatie in de bodembelasting met stikstof en van de neerslag.

Conclusie van de onderzoekers was daarom: «Het verlagen van de toetsdiepte voor nitraat in grondwater in de zandgebieden van de bovenste meter naar de bovenste vijf meter van het grondwater [...] blijkt niet opportuun. Bij de nitraatuitspoelingsgevoelige («droge») gronden kan namelijk [...] geen afname van de nitraatconcentratie in de bovenste vijf meter van het grondwater worden aangetoond. Bij de overige gronden neemt de nitraatconcentratie wel af tussen één en vijf meter onder de grondwaterspiegel, maar is er meestal sprake van uit- en afspoeling van nitraat en andere stikstofverbindingen naar het oppervlaktewater» (RIVM rapport 680100005/2006<sup>1</sup>).

Op basis van de resultaten van het uitgevoerde onderzoek hebben de bewindslieden van VROM en LNV de Tweede Kamer op 10 juli 2006 per brief (28 385, nr. 75) over het RIVM-rapport geïnformeerd en bericht dat de resultaten van het onderzoek geen aanleiding geven tot het aanpassen van de toetsdiepte. Op 30 augustus 2006 zijn de Kamerfracties door het RIVM met een briefing geïnformeerd over de opzet en resultaten van het onderzoek. Naar aanleiding van het Algemeen Overleg op 31 augustus 2006 heeft uw Kamer aangedrongen op vervolgonderzoek naar de mogelijkheden om anders te toetsen aan de doelen van het Europees milieubeleid. Mijn voorganger heeft daarop toegezegd nogmaals te bezien of er mogelijkheden zijn om de manier van toetsen te veranderen. Dit is bevestigd in een brief van de minister van LNV (mede namens VROM) aan uw Kamer van 24 oktober 2006 (28 385, nr. 79) waarbij is aangegeven dat het vervolgonderzoek breder ingezet zou worden dan alleen de diepte waarop wordt getoetst.

Na een periode van inhoudelijke voorbereiding is op 14 mei 2007 een afrondende bespreking georganiseerd. Deze bespreking is in opdracht van de ministers van VROM en LNV gehouden en werd bijgewoond door

---

<sup>1</sup> B. Fraters, L. J. M. Boumans, B. G. van Elzakker, L. F. L. Gast, J. Griffioen, G. T. Klaver, J. A. Nelemans, G. L. Velthof, H. Veld, 2006. Een nieuwe toetsdiepte voor nitraat in grondwater? Eindrapport van het onderzoek naar de mogelijkheden voor een toetsdieptemeetnet. RIVM rapport 680100005/2006, uitgevoerd in samenwerking met TNO Bouw en Ondergrond en Alterra.

wetenschappers van alle relevante instituten in Nederland, een aantal Vlaamse wetenschappers die zijn betrokken bij het opstellen van het Vlaamse monitoringnetwerk, belangenorganisaties (Natuurmonumenten, LTO, NVV, NMV), vertegenwoordigers van drinkwaterbedrijven, provincies en waterschappen en medewerkers van de ministeries van VROM, LNV en VenW. Tijdens de bijeenkomst hebben de deelnemers zich gebogen over de vraag of er een technisch-wetenschappelijk verdedigbare, alternatieve toetswijze voor het toetsen van de nitraatconcentratie in het grondwater binnen de vereisten van de Nitraatrichtlijn mogelijk is.

Het rapport van de betreffende bijeenkomst is als bijlage bij deze brief gevoegd.<sup>1</sup> Tijdens de bijeenkomst is door de deelnemers gezocht naar alternatieve methoden van toetsen van nitraat in het grondwater binnen de kaders van de Nitraatrichtlijn. Hierbij zijn twee mogelijke alternatieve hoofdroutes geformuleerd:

1. Anders omgaan met de ruimtelijke schaal, inclusief de aspecten diepte en tijd; en
2. Uitgaan van de bescherming van de beschermingsdoelen (drinkwater, grondwater, oppervlaktewater en terrestrische ecosystemen).

Als het gaat om de mogelijkheid om anders om te gaan met de ruimtelijke schaal en de tijd wordt geconcludeerd «dat bij het afleiden van de milieukundig verantwoorde gebruiksnormen al gebruik is gemaakt van de mogelijkheden om te middelen over ruimte en tijd». Als het gaat om de mogelijkheid om anders om te gaan met de diepte wordt gewezen op de resultaten uit het eerdere RIVM-rapport uit 2006. Over de neutrale en natte zandgronden wordt tijdens de workshop het volgende geconcludeerd: «Voor deze gronden zou toetsen in de bovenste vijf meter gunstiger voor de landbouw uitwerken dan toetsen in de bovenste meter. De vraag is of een dergelijke wijziging van de toetsdiepte ook kan geredeneerd worden vanuit de bescherming van het oppervlaktewater, aangezien gedraineerde zandgronden rechtstreeks in contact zijn met oppervlaktewater».

Het in opdracht van de Provincie Noord Brabant uitgevoerde onderzoek heeft aangetoond dat grondwater uit drainagepijpen direct de kwaliteit van oppervlaktewater beïnvloedt. Vanwege de interactie tussen grond- en oppervlaktewater moet bij de toetsing aan normen het effect op het oppervlaktewater in ogenschouw worden genomen.

Als mogelijk tweede alternatief wordt een aanpak gesuggereerd waarbij uitgegaan zou moeten worden van de eisen die op grond van de Grondwaterrichtlijn aan het grondwater en op grond van de Kaderrichtlijn Water aan het oppervlaktewater gesteld zouden kunnen gaan worden. Deze eisen zouden moeten worden doorvertaald naar de nitraatconcentratie die op 1 meter diepte nodig is om aan deze eisen te voldoen. In het rapport wordt ten aanzien van een onderzoek naar dieper toetsen het volgende gesteld: «het uitvoeren van het voorgestelde onderzoek biedt geen garantie dat alternatieven voor de huidige wijze van toetsen van nitraat in grondwater leiden tot meer gebruiksruimte voor de landbouw. Het onderzoek kan ook tot de conclusie leiden dat minder gebruiksruimte beschikbaar is dan bij de huidige toetsingswijze.»

Van belang hierbij is dat de te realiseren normen die gelden voor de Nitraatrichtlijn, Grondwaterrichtlijn en Kaderrichtlijn Water in de tijd en in de ruimtelijke dimensie niet gelijk zijn aan elkaar. De afspraak in het Derde Actieprogramma Nitraatrichtlijn spreekt over het gemiddeld realiseren van de norm van 50 mg nitraat in het bovenste grondwater met de gebruiksnormen van 2009. Dit met oog op het realiseren van de nitraatnorm in het diepere grondwater en van de stikstofnorm voor eutrofiëring in het oppervlaktewater. De norm van 50 mg nitraat/l uit de Grondwater-

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

richtlijn dient in beginsel op ieder meetpunt (15 tot 25 meter diepte) gerealiseerd te worden in 2015. De nutriëntennormen die in het kader van de Kaderrichtlijn Water vastgesteld worden dienen op zijn vroegst per 2015 gerealiseerd te worden. De hoogte van deze nutriëntennorm kan regionaal verschillen naar gelang de aard van het water en de mogelijkheid om bij de normstelling rekening te houden met de (onevenredige) kosten van herstel.

### **Recente ontwikkelingen**

Tijdens een werkbezoek deze zomer van ambtenaren van de Europese Commissie heeft Nederland de vorderingen in het huidige mestbeleid gepresenteerd. Er is in verkennende zin gesproken over het aankomende Vierde Actieprogramma Nitraatrichtlijn en de mogelijkheid van een derogatie, beide voor de periode 2010–2013, en over de wijze waarop Nederland in relatie tot de met de Commissie gemaakte afspraken in het Derde Actieprogramma Nitraatrichtlijn het bovenste grondwater meet. Het lijkt erop dat de Commissie begrip heeft voor de moeilijke opgave voor de agrarische sector op de zandgronden. Verder is duidelijk geworden dat de Europese Commissie groot belang hecht aan het door Nederland realiseren van een verdergaande neerwaartse trend in de nitraatconcentraties. Te verwachten valt dat de Commissie de huidige wijze van monitoren en rapporteren graag gecontinueerd ziet worden en open staan voor aanvullende gegevens.

In het door de Europese Commissie goedgekeurde Derde Actieprogramma Nitraatrichtlijn is opgenomen dat de stikstofgebruiksnormen voor akker- en tuinbouwgewassen op zandgrond in 2008 en 2009 zullen worden vastgesteld op basis van de resultaten uit de Evaluatie Meststoffenwet 2007. In mijn brief van 8 mei 2007 (28 385, nr. 83) heb ik aangegeven dat het voor de verlenging van de derogatie van het grootste belang is dat deze normen op een zodanig niveau vastgesteld worden dat de milieudoelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Uit het syntheserapport van de evaluatie van de Meststoffenwet 2007, zoals recent per brief aan uw Kamer aangeboden, blijkt dat er nog een forse opgave ligt voor de agrarische sector op de zandgronden om de milieudoelstellingen ook daadwerkelijk te realiseren. De nitraatconcentraties onder de zand- en lössgronden bedroegen in de periode 2003–2005 gemiddeld 80 mg/l. De hoogste waarden werden daarbij gevonden onder akker- en tuinbouwpercelen.

Ten aanzien van de Europese Grondwaterrichtlijn is duidelijk geworden dat het grondwater in 2015 (voor Nederland op 10 en 25m diepte) op elk meetpunt moet voldoen aan de nitraatnorm van 50 mg/l. Wanneer deze norm niet wordt gehaald moet aangetoond worden dat hier geen maatschappelijke of milieuhygiënische consequenties aan zijn verbonden. Naast het moeten realiseren van de norm van 50 mg nitraat/l verplicht de Grondwaterrichtlijn tevens tot het realiseren en kunnen aantonen van «tremdomkering» op de meetlocaties: dit is het bereiken van een situatie waarbij de kwaliteit van het grondwater ook bij concentraties beneden de 50 mg nitraat per liter niet verder verslechtert en een trend van kwaliteitsverslechtering wordt omgebogen naar een situatie waarin sprake is van kwaliteitsverbetering. Hier is een positief signaal te melden uit een studie van de Universiteit Utrecht en TNO over de kwaliteit van het middeldiepe grondwater in Noord-Brabant<sup>1</sup>. De studie betreft een methodisch onderzoek en laat zien dat op een wetenschappelijk verantwoorde wijze met gebruik van moderne dateringsmethoden tremdomkering op een beperkt aantal onderzochte locaties daadwerkelijk kan worden aangetoond en dat deze omkering kan worden gerelateerd aan het terugbrengen van de mestbelasting sinds ongeveer 1985.

---

<sup>1</sup> A. Visser, H. P. Broers, B. van der Grift, M. F. P. Bierkens, 2007. Demonstrating trend reversal of groundwater quality in relation to time of recharge determined by  $3\text{H}/3\text{He}$ . Te verschijnen in *Environmental Pollution* xx (2007) 1–11 (in press).

Recente ontwikkelingen in het traject van de Kaderrichtlijn Water geven aan dat de opgave voor Nederland fors blijft. De vigerende stikstofnorm met betrekking tot de eutrofiëring van het oppervlaktewater wordt naar gebied en watertype gedifferentieerd en behoeft in veel gevallen niet toegepast te worden op de kleinste landbouwwateren (boerensloten). De resultaten van de Evaluatie Meststoffenwet 2007 laten zien dat realisatie van de (voorlopige) GET-normen voor stikstof in het oppervlaktewater binnen bereik komt. Voor stikstof geldt echter wel dat met name de reductie van de vrachten naar de Noordzee ecologisch van belang zijn. In de regionale wateren is de fosfaatconcentratie over het algemeen maatgevend. De emissie van stikstof en fosfaat blijft een punt van aandacht om de eutrofiëringdoelen van Nitraatrichtlijn en KRW te realiseren.

### **Opgave voor de landbouw**

Voor het realiseren van de norm van gemiddeld 50 mg nitraat/l op gebiedsniveau in het bovenste grondwater is aanscherping van de stikstofgebruiksnormen voor akker- en tuinbouwgewassen op zanden lössgronden noodzakelijk. Hoe groot deze aanscherping uiteindelijk precies dient te zijn wordt momenteel nog onderzocht. Zoals in de recente brief van de minister van LNV, waarmee het syntheserapport van de evaluatie van de Meststoffenwet aan uw Kamer is aangeboden, wordt aangegeven, wordt u binnenkort geïnformeerd over de inzet van dit Kabinet in de onderhandeling met de Europese Commissie over de hoogte van de stikstofgebruiksnormen op zand en löss voor de jaren 2008 en 2009. Dit Kabinet is zich er terdege van bewust dat het te formuleren beleid gericht dient te zijn op het verwezenlijken van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn alsmede op termijn die van de Grondwaterrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Bij de praktische uitwerking van deze doelstellingen en de vaststelling van de daarvoor benodigde stikstofgebruiksnormen moet een goede balans gevonden worden tussen doelrealisatie enerzijds en bedrijfseconomische en technische inpasbaarheid in de bedrijfsvoering anderzijds.

### **Conclusie en vervolgtraject**

Het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid is een zeer doeltreffend monitoringsnetwerk gebleken waarvan de resultaten al sinds begin jaren negentig gebruikt worden in rapportages richting de Europese Commissie over de effectiviteit van het Nederlandse mestbeleid. Consistentie in de wijze van meten en presenteren van de resultaten acht ik essentieel om de effectiviteit van de Nederlandse aanpak te kunnen onderbouwen, zowel nationaal als in gesprek met de EU-commissie.

Daarnaast concludeer ik dat het daadwerkelijk realiseren van een verdergaande kwaliteitsverbetering in het bovenste grondwater, met name in de zand- en lössgebieden, van het grootste belang is. Om dit te realiseren, is het Kabinet voornemens om de stikstofgebruiksnormen voor akker- en tuinbouwgewassen op zandgrond voor de jaren 2008 en 2009 verder aan te scherpen en vast te stellen op basis van de resultaten van de Evaluatie Meststoffenwet 2007. Ik acht dit noodzakelijk om tegemoet te komen aan de met de Europese Commissie gemaakte afspraken in het kader van het Derde Actieprogramma en onvermijdelijk om een goede basis te creëren voor de onderhandelingen over het Vierde Actieprogramma.

De aanpassing zal gebeuren op basis van een afweging tussen doelrealisatie enerzijds en bedrijfseconomische en technische inpasbaarheid in de bedrijfsvoering anderzijds, alsmede op basis van een vergelijking met de hoogte van de stikstofgebruiksnormen in de ons omringende landen (*benchmarking*). Indien uit deze afweging mocht blijken dat het



realiseren van de norm van 50 mg nitraat/l in de eerste meter van het grondwater met de stikstofgebruiksnormen van 2009 niet inpasbaar is in de bedrijfsvoering (technisch of financieel) dan zal ik hier bij de vaststelling nadrukkelijk rekening mee houden. Indien die afweging vooralsnog resulteert in een nitraatgehalte boven de 50 mg nitraat/l in de eerste meter van het grondwater zal ik bij de motivering bij de EU-commissie er op wijzen dat de Nitraatrichtlijn m.b.t. de grondwaterdoelstelling ruimte biedt om rekening te houden met denitrificatie en uitspoeling en de KRW ruimte biedt voor doelverlaging in verband met onevenredige kosten.

De komende jaren staat Nederland voor een complexe opgave:

- De Grondwaterrichtlijn verplicht Lidstaten de norm van 50 mg nitraat/l te realiseren alsmede een trendomkering op de meetlocaties. Voor het realiseren van beide doelen kan het noodzakelijk, juist vanwege de lange verblijftijden, tijdig de uitspoeling van nitraat vanuit het bovenste grondwater te beperken, met name in de zand- en lössgebieden.
- De Nitraatrichtlijn (art 1) verplicht de verontreiniging met mineralen uit agrarische bronnen terug te dringen<sup>1</sup>. Niet alleen om het doel van 50 mg nitraat/l in het bovenste grondwater (1–5m) te realiseren maar ook ter bescherming van het oppervlaktewater (eutrofiëringscomponent van de Nitraatrichtlijn);
- De KRW zet in op bescherming van aquatische ecosystemen en noopt tot het nemen van alle realistische maatregelen om de eutrofiëring terug te dringen.

De inzet van het Kabinet is om deze drie opgaven in samenhang te bezien. Het Kabinet wil, door deze integrale aanpak van de verschillende milieudoelstellingen die invloed hebben op het mestbeleid, rekening houden met de uitspraak van uw Kamer aangaande de inzet van generiek mestbeleid zoals verwoord in de motie van het Kamerlid Van der Vlies (27 625, nr. 92), waarin het kabinet opgeroepen wordt «geen nieuwe extra lastenstijgingen – bovenop het Nitraatactieprogramma – door te voeren voor de agrarische sector als gevolg van de implementatie van de Kaderrichtlijn Water». Recent heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat per brief (27 625, nr. 107) een Kabinetsreactie gegeven op deze motie en aangegeven dat «van de landbouw geen extra generieke maatregelen voor het terugdringen van eutrofiëring worden gevraagd bovenop de nitraatactie programma's».

Het Kabinet komt tot de conclusie dat de huidige wijze van monitoring ten behoeve van de Nitraatrichtlijn met betrekking tot het grondwater voor de Nederlandse situatie adequaat is en geen aanpassing behoeft. Wel wil het Kabinet in de komende jaren nagaan hoe de verschillende doelstellingen optimaal kunnen worden gecombineerd. Uit de resultaten van de afrondende bespreking blijkt dat hierin wellicht nog mogelijkheden schuilen. Daarom wil het Kabinet nagaan in hoeverre een nitraatconcentratie hoger dan 50 mg/l in de bovenste meter van het grondwater verdedigbaar is. Dit is vooral afhankelijk van de mate waarin kan worden onderbouwd:

- dat dit niet leidt tot afwenteling van de problemen naar het oppervlaktewater; en
- dat de norm van 50 mg/l gemiddeld nog wel wordt gehaald in het bovenste grondwater (de eerste vijf meter).

Om dit te kunnen onderbouwen is inzicht nodig in enerzijds de bijdrage van denitrificatie en anderzijds de bijdrage van uitspoeling naar het oppervlaktewater aan een eventuele afname van de nitraatconcentratie met de diepte. Tot op heden is dit proces in de bovenste vijf meter van het grondwater nog onvoldoende gekwantificeerd. Het Kabinet zal een nadere wetenschappelijke studie laten uitvoeren naar de bijdrage van denitrifi-

---

<sup>1</sup> «Het Actieprogramma bevat een overzicht van genomen en nog te nemen maatregelen. Hiermee wordt verzekerd dat het doel van de Nitraatrichtlijn wordt bereikt, zoals omschreven in artikel 1 van de Nitraatrichtlijn: [...] – de nitraatconcentratie in zoet oppervlaktewater, in het bijzonder indien gebruikt of bestemd voor de winning van drinkwater niet hoger is dan in de Richtlijn 75/440/EEG vastgestelde nitraatconcentratie; – de eutrofiëring van natuurlijke zoetwatermeren, andere zoetwatermassa's, kustwateren en zeewater wordt tegengegaan» (Derde Nederlandse Actieprogramma (2004–2009) inzake de Nitraatrichtlijn; 91/676/EEG).

catie aan de afname in de nitraatconcentratie tussen de eerste en vijfde meter van het grondwater. De studie zal zich beperken tot de zandgronden. In tegenstelling tot de klei- en veengebieden wordt in de zandgebieden de nitraatnorm gemiddeld nog niet gehaald. Het toetsdiepte-onderzoek heeft zich ook destijds beperkt tot de zandgronden. De vraagstelling zal vooraf worden onderworpen aan een internationale wetenschappelijke review, waarbij een aantal experts uit het buitenland zal worden gevraagd om de vraagstelling en de reeds bestaande inzichten (het reeds uitgevoerde onderzoek naar verlaging van de toetsdiepte) te beoordelen. Na afloop van de denitrificatie studie zal wederom hierop een internationale review worden uitgezet. Een dergelijke review levert mogelijk ook breder internationaal draagvlak op voor de resultaten. Gezien de internationale context waarin deze resultaten tot uiting zouden moeten komen is dit uiterst relevant.

De resultaten van de studie moeten gebruikt worden tijdens de onderhandelingen met de EU-Commissie over de verlenging van de derogatie na 2009. Deze onderhandeling zal in 2009 plaatsvinden, waardoor het van belang is de studie nog in 2008 af te ronden. Eind 2008 zal het Kabinet uw Kamer op de hoogte stellen van de resultaten. Indien hier inzichten uit voortvloeien die op een wetenschappelijk verantwoorde manier kunnen worden meegenomen in de onderbouwing van een derogatie zal hier uiteraard gebruik van worden gemaakt. Hierbij wil ik nadrukkelijk wijzen op hetgeen in eerder genoemde brief van de minister van LNV van 24 oktober 2006 is aangegeven over de vereisten waar een eventuele andere wijze van toetsen en/of meten aan moet voldoen: «Uitgangspunt daarbij is dat de sector als geheel baat moet hebben bij een andere wijze van meten en/of toetsen, het milieu geen negatieve gevolgen mag ondervinden, dat overeenstemming bereikt moet worden met de Europese Commissie en dat een andere wijze van meten en/of toetsen naar de overige lidstaten toe verdedigbaar is met oog op de gewenste verlenging van het derogatieverzoek na 2009».

Daarnaast zal het Kabinet in de komende jaren, door middel van de in de decembernota 2006 aangekondigde innovatieve pilots, nagaan hoe door optimalisatie van lokale en regionale maatregelen, aanpassingen in de waterhuishouding en wijzigingen in de inrichting van watersystemen de verschillende milieudoelen kunnen worden gerealiseerd met behoud van een krachtige agrarische sector.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. M. Cramer