

Bijlage 2 - Nitraatrichtlijn

1. DE EU-RICHTLIJN

Europees milieubeleid t.a.v. mest en mineralen krijgt gestalte middels de EU-Nitraatrichtlijn (91/676 EEC). De Nitraatrichtlijn is in 1991 in werking getreden. Het doel van de richtlijn is het verminderen en verder voorkomen van nitraatverliezen uit de landbouw om het aquatisch milieu te beschermen. Het onderschrijden van 50 mg nitraat per liter grondwater en het voorkomen van eutrofiëring van oppervlaktewater is de maatstaf om na te gaan of een afdoende vermindering van nitraatverliezen heeft plaatsgevonden.

Lidstaten dienen volgens de richtlijn kwetsbare zones vast te stellen. Dit zijn gebieden die afwateren in wateren die door nitraatverontreiniging worden beïnvloed. Lidstaten dienen voor de kwetsbare zones maatregelen te treffen om nitraatuitspoeling te reduceren. Deze maatregelen zijn verplicht en worden vervat in een actieprogramma. Indien een Lidstaat besluit het actieprogramma toe te passen op het hele grondgebied hoeven geen kwetsbare zones te worden geïdentificeerd. Aanvullende of verscherpte maatregelen moeten worden genomen indien de maatregelen uit het actieprogramma niet toereikend zijn om de genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Naast de verplichte maatregelen uit het actieprogramma moeten Lidstaten ook codes van goede landbouwpraktijken opstellen. Deze codes bevatten voor agrariërs vrijwillige maatregelen, die van toepassing zijn op het hele grondgebied van de Lidstaat.

De verplichte maatregelen volgend uit de Nitraatrichtlijn (actieprogramma) bevatten o.a. voorschriften t.a.v. periode en omstandigheden waarin het verboden is mest uit te rijden, voldoende mestopslag, etc. De twee meest belangrijke voorschriften betreffen:

- gebruiksnorm van 170 kg N/ha uit dierlijke mest (met mogelijkheid voor derogatie)
- stikstofbemesting (dierlijke mest en kunstmest) geënt op een balans tussen de stikstofbehoefte van het gewas en stikstoftoevoer

De Nitraatrichtlijn voorziet niet in een goedkeuringsprocedure van actieprogramma's door de Europese Commissie. Wel kan de Commissie bij onvoldoende implementatie een inbreukprocedure starten. Behalve tegen Denemarken en Zweden lopen tegen alle lidstaten inbreukprocedures. De meeste daarvan gaan over het aanwijzen van kwetsbare zones of het niet indienen van actieprogramma's. Daaruit kan worden afgeleid dat de Commissie akkoord gaat met de wijze van uitvoering in Denemarken en Zweden.

Om inzichtelijk te maken of Lidstaten aan de doelen van de Nitraatrichtlijn voldoen, is monitoring van het grondwater en oppervlaktewater vereist. Netwerken van monsternemingstations moeten alle belangrijke grondwateren (ook als deze niet voor drinkwater worden gebruikt), rivieren, meren, stuwmeren en kust- en zeewateren bestrijken. De te controleren criteria zijn stikstof (ammonium, stikstof totaal en nitraten) en eutrofiëring (chlorofyl, algenbloei, ontwikkeling van macrofyten en soortverschuiving enz.). Ook het stikstofoverschot per Lidstaat of regio (het verschil tussen "input" en "output" voor de productie van gewassen, vlees of melk) is een in de EU veel gebruikte en breed erkende indicator van mogelijke verliezen naar grondwater en oppervlaktewater. De stikstofbalans geeft immers aan of er niet meer stikstof wordt geproduceerd of aangewend dan milieukundig kan worden verantwoord. In paragraaf 7 is voor de verschillende Lidstaten in de EU de waterkwaliteit en de stikstofbalans (als een bodembalans) weergegeven.

2. VERGELIJKING

Stand van zaken Nederland

Nederland heeft het actieprogramma toegepast op het hele grondgebied. De Nitraatrichtlijn is in Nederland geïmplementeerd middels de Meststoffenwet, Wet Bodembescherming en Wet Herstructurering Varkenshouderij. Het Nederlandse mestbeleid bestaat uit twee pijlers: het Mineralenaangiftesysteem (MINAS) om een verantwoord gebruik van mineralen te reguleren en een systeem van dierrechten resp. mestafzetovereenkomsten om de mestproductie te begrenzen.

Kernpunten actieprogramma Nederland

Om te voldoen aan de eis uit de Nitraatrichtlijn t.a.v. begrenzing van dierlijk mestgebruik met 170 kg N/ha heeft Nederland een systeem van mestafzetovereenkomsten (MAO) ingevoerd. Middels dit systeem wordt op nationaal niveau de dierlijke mestproductie begrensd op 170 kg N/ha (bouwland) en 250 kg N/ha (grasland). Produceert een bedrijf meer stikstof uit dierlijke mest dan 170/250 kg N/ha, dan moet bij een ander bedrijf (bijvoorbeeld een akkerbouwerbouwbedrijf) grond worden gecontracteerd voor de overtollig geproduceerde stikstof. Ook mag hij een afzetovereenkomst afsluiten met een mestverwerker of -exporteur. MAO richt zich meer op de productie van dierlijke mest dan op het gebruik ervan. Wel wordt gemiddeld op landelijk niveau bewerkstelligd dat het gebruik niet meer dan 170 resp. 250 kg N per ha bedraagt. De fosfaatverliesnorm van MINAS zorgt ervoor dat het gebruik van dierlijke mest ook op individuele bedrijven wordt beperkt.

De eis uit de Nitraatrichtlijn t.a.v. stikstofbemesting volgens de stikstofbehoefte van het gewas wordt in Nederland geïmplementeerd middels het Mineralen aangiftesysteem (MINAS). Dit systeem grijpt aan op bedrijfsbasis en is gebaseerd op een balans tussen aanvoer- en afvoerposten van stikstof en fosfaat. Het verschil tussen aan- en afvoer mag niet groter zijn dan de verliesnormen. Deze verliesnormen zijn de acceptabele verliezen naar het milieu.

Acceptatie actieprogramma door de Europese Commissie

Al enige tijd is Nederland met de Commissie in gesprek om te bekijken of MINAS een afdoende implementatie van de Nitraatrichtlijn behelst. De implementatie met MINAS (in 1999) vormt ook het belangrijkste onderwerp in de inbreukprocedure, die binnenkort zal uitmonden in een uitspraak van het Europese Hof van Justitie. Wat betreft de hogere norm voor dierlijke mest op grasland (derogatie van 250 kg N per ha) vindt momenteel overleg plaats met de Europese Commissie. Net als bij Denemarken gaat de Commissie pas akkoord als zij kan instemmen met het gehele actieprogramma.

Stikstofoverschot en milieukwaliteit

Uit paragraaf 7 blijkt dat Nederland op de bodembalans het hoogste stikstofoverschot heeft binnen de EU. Dit was zo in 1997 maar geldt waarschijnlijk ook voor het jaar 2000. Het bodemoverschot in Nederland voor het jaar 2000 is circa 8,5% lager dan in 1997. De kwaliteit van het grondwater en oppervlaktewater is momenteel onvoldoende om te voldoen aan de Nitraatrichtlijn.

Stand van zaken andere landen

Denemarken

Denemarken laat het actieprogramma gelden op het hele grondgebied. Het Deense mestbeleid bestaat uit twee instrumenten: maximale veebezetting per hectare en een systeem van gebruiksnormen.

Kernpunten actieprogramma Denemarken

- De eis uit de Nitraatrichtlijn t.a.v. begrenzing van dierlijk mestgebruik met 170 kg N/ha wordt in Denemarken ingevuld met de zogenaamde Harmony-regel. De Harmony-regel behelst een maximale veebezetting per hectare, overeenkomend met een dierlijke stikstofproductie 170 kg N/ha. Middels forfaitaire excretie per dier wordt berekend hoeveel dieren kunnen worden gehouden. Naast de eigen grond mag tot op zekere hoogte ook grond, gecontracteerd bij een ander bedrijf, meetellen in het beschikbare areaal voor de dierlijke stikstofproductie. Voor varkenshouderij is de norm strenger, namelijk 140 kg N/ha. Denemarken heeft een derogatie van 230 kg N/ha, die op circa 5% van het landbouwareaal wordt toegepast.
- Om te voldoen aan de eis uit de Nitraatrichtlijn t.a.v. bemesten volgens gewasbehoefte geldt in Denemarken een systeem van gebruiksnormen. Per gewastype wordt de maximale stikstofgift per hectare uit kunstmest en/of dierlijke mest voorgeschreven. Deze normen zijn gestoeld op het bemestingsadvies, maar met een aanscherping van 10% onder het economisch optimum. Boeren moeten voor hun bouwplan een gewasrotatieplan en een bemestingsplan opstellen en ter controle achteraf naar de overheid inzenden.

Acceptatie actieprogramma door de Europese Commissie

In 1998 werd het "Actieplan II voor het Aquatisch Milieu" opgesteld. In het kader van de derogatiebesprekingen heeft de Europese Commissie ook eisen gesteld aan het Deense actieprogramma. De Deense derogatie is op 18/11/2002 goedgekeurd en geldt voor de periode tot augustus 2004.

Stikstofoverschot en milieukwaliteit

Denemarken is voor Europese begrippen relatief intensief en komt met zijn stikstofbalans op de derde plaats binnen de EU. Echter, in vergelijking met Nederland en Vlaanderen zijn op basis van de bodembalans de stikstofverliezen naar het milieu gering. In Denemarken komen nutriëntenverliezen voornamelijk tot uiting in eutrofiëring van oppervlaktewateren en kustwateren. De verwachting is dat in 2003 op basis van gevoerd beleid een significante verbetering van de waterkwaliteit optreedt.

Duitsland

Ook Duitsland heeft het gehele grondgebied onder een actieprogramma gebracht. Het is in Duitsland verplicht het bemestingsadvies te volgen, waarbij niet meer dan 170 kg N/ha, respectievelijk 210 kg N/ha uit dierlijke mest mag worden toegediend op bouwland, respectievelijk grasland.

Kernpunten actieprogramma Duitsland

- De eis uit de Nitraatrichtlijn t.a.v. begrenzing van dierlijk mestgebruik met 170 kg N/ha wordt in alle Duitse deelstaten ingevuld middels forfaitaire stikstofexcreties. Als het aantal te houden dieren een dierlijke mestproductie van 170 kg N/ha overschrijdt, dan moet mest van het bedrijf worden afgevoerd via een contract, mest worden verwerkt of minder dieren worden gehouden. Daarnaast gelden voor veehouders die een vergunning aanvragen voor het stichten of uitbreiden van een veehouderijbedrijf in de intensieve deelstaten meer stringente regels t.a.v. veebezetting, afhankelijk van de geteelde gewassen, bodemtype en fosfaattoestand.
- Om te voldoen aan de eis uit de Nitraatrichtlijn t.a.v. bemesten naar gewasbehoefte wordt voorgeschreven het geldend bemestingsadvies op deelstaatniveau te volgen. Uit het bemestingsadvies wordt de mestbehoefte afgeleid, als zijnde de verantwoorde hoeveelheid toe te dienen kunstmest of dierlijke mest. Bij het bepalen van de mestbehoefte uit het bemestingsadvies wordt naast de nutriëntenbehoefte van de gewassen in sterke mate rekening gehouden met de stikstof- en fosfaattoestand in de bodem. Ook bij het verlenen van een vergunning voor het uitbreiden van een veehouderijbedrijf wordt rekening gehouden met de nutriëntentoestand van de bodem. Fosfaatverzadigde bodems mogen niet verder worden bemest.

Acceptatie actieprogramma door de Europese Commissie

De Europese Commissie heeft op een aantal punten bezwaar gemaakt tegen de implementatie van de Nitraatrichtlijn in Duitsland. Uiteindelijk heeft de Europese Commissie een inbreukprocedure aangespannen over een toegepaste correctie van 20% emissieverliezen bij uitrijden. Deze procedure heeft Duitsland verloren. Het is te verwachten dat Duitsland zijn wetgeving op dit punt zal aanpassen.

Mestoverschot en milieukwaliteit

Momenteel is alleen een lokaal mestoverschot in het gebied Vechta (op de grens van de deelstaten Nordrhein Westfalen en Niedersachsen). Het stikstofoverschot (bodembalans) in Duitsland is laag. Toch voldeed in 1997 niet al het grond- en oppervlaktewater aan de doelen uit de Nitraatrichtlijn.

België

In het verleden waren in Vlaanderen landbouwgronden in de waterwingebieden en natuurgebieden en fosfaatverzadigde percelen als kwetsbare gebieden aangeduid. Momenteel is ongeveer 46% van het Vlaamse landbouwareaal aangeduid als kwetsbare zone vanwege onvoldoende oppervlaktewaterkwaliteit. Het Vlaamse mestbeleid bestaat uit drie pijlers: dierrechten, bemestingsnormen en vervoer en verwerking van mest. In Wallonië zijn twee kwetsbare zones aangeduid, ter grootte van circa 20% van het Waals grondgebied.

Kernpunten actieprogramma Vlaanderen

- Om de productie van dierlijke mest te limiteren werd de nutriëntenhalte ingevoerd. Dit is een recht om jaarlijks een hoeveelheid dierlijke stikstof en fosfaat te produceren en wordt forfaitair bepaald in maximaal aantal te houden dieren. Daarnaast geldt dat de nutriëntenhalte nooit hoger mag zijn dan de in de milieuvergunning verleende productie.
- Vlaanderen hanteert net zoals Denemarken bemestingsnormen, maar in een minder fijnmazig stelsel. Deze normen bepalen voor vier gewasgroepen de maximale giften aan stikstof en fosfaat. Aangescherpte normen gelden voor kwetsbare watergebieden, ecologisch waardevolle gebieden, natuurgebieden en fosfaatverzadigde gebieden. Deze maatregelen moeten ervoor zorgen dat de nitraatnorm van 50 mg/l in grond- en oppervlaktewater niet wordt overschreden. Om dit doel te bereiken mag het nitraatresidu op akkerland in het najaar een vastgesteld niveau niet overschrijden.
- De derde pijler van het Vlaamse mestbeleid is mestvervoer en -verwerking. Mestoverschotten worden op bedrijfsbasis berekend als verschil tussen de bemestingsnormen op basis van het teeltplan en de forfaitaire dierlijke mestproductie. Agrariërs mogen met bewijsmateriaal ook de werkelijke dierlijke mestproductie uitrekenen. Een mestoverschot op een bedrijf moet worden verwerkt of vervoerd naar een ander bedrijf. Mestvervoer geschiedt via erkende intermediairs en mag alleen plaatsvinden naar gemeenten met een laag mestoverschot. Veehouders met een grote tot zeer grote dierlijke mestproductie zijn verplicht hun mestoverschot deels of geheel te verwerken.

Kernpunten actieprogramma Wallonië

- Wallonië kent voor het gehele landbouwareaal forfaitaire bemestingsnormen voor dierlijke mest met een onderscheid tussen grasland en bouwland. Voor de twee kwetsbare zones zijn deze normen scherper. Daarmee wordt zowel de uitbreiding van de dierlijke mestproductie beperkt (afhankelijk van landbouwareaal), maar ook rekening gehouden met de gewasbehoefte van grasland, respectievelijk bouwland.
- Bij een overschot (verschil tussen dierlijke mestproductie en landbouwgrond) moet de boer mest afvoeren of zijn veestapel reduceren. Ook is er de mogelijkheid gebruik te maken van een derogatie van 250 kg N/ha. Daarbij moet de aanvrager wel voldoen aan een aantal kwantificeerbare en controleerbare maatregelen. De maatregelen betreffen het voldoen aan de code van goede landbouwpraktijken, alsook aanvullende maatregelen.).

Acceptatie actieprogramma Europese Commissie

Onder druk van de Commissie heeft Vlaanderen het areaal kwetsbare zone verhoogd tot 46%. Inmiddels heeft de Europese Commissie aan het Europese Hof van Justitie een verzoekschrift gericht om België te veroordelen wegens het niet tijdig en correct omzetten van de Nitraatrichtlijn. Het gaat om een nieuwe stap in de lopende procedure. De Waalse derogatie is nog niet aangemeld bij de Europese Commissie.

Stikstofoverschot en milieukwaliteit

De stikstofoverschot op de bodembalans in 1997 is in Vlaanderen ongeveer drie maal zo hoog als in Wallonië en benadert het Nederlands gemiddelde van 1997. Gemiddeld komt België in 1997 daarmee op de tweede plaats binnen de EU. In Vlaanderen is er sprake van grote milieuproblemen door vermessing, zowel in het oppervlaktewater als in het grondwater. Dit is reden geweest om de laatste jaren het mestbeleid aan te scherpen en het areaal kwetsbare zones uit te breiden.

Spanje

Negen regio's in Spanje hebben kwetsbare zones aangeduid. Onbekend is hoe groot het bijhorende areaal is. Gezien het extensieve karakter van de landbouw in Spanje is het niet te verwachten dat nutriëntenverliezen ernstige milieuproblemen veroorzaken. Mogelijk uitzondering is het voor Spaanse begrippen intensieve Catalonië.

Kernpunten actieprogramma Spanje

Spanje hanteert bemestingsnormen voor stikstof, vastgesteld voor een aantal gewastypen. Daarnaast moet bij de gift een correctie worden uitgevoerd op basis van minerale stikstof in de bodem. Ook geldt een plafond voor de toediening van dierlijke mest op het niveau van 170 kg N/ha. Laatstgenoemde is de

begrenzing van de dierlijke mestproductie en zodoende van de veestapel, berekend via forfaitaire normen.

Acceptatie actieprogramma Europese Commissie

De Europese Commissie heeft geen officiële uitspraak gedaan over de goedkeuring van de implementatie van de Nitraatrichtlijn in Spanje.

Stikstofoverschot en milieukwaliteit

Spanje is extensief vergeleken met Noordwest Europa. Catalonië heeft binnen Spanje de hoogste veedichtheid. Er komen in Spanje aquifers voor met te hoge nitraatconcentraties.

Overzicht waterkwaliteit en stikstofoverschot in de EU

Zoals reeds beschreven in paragraaf 1 zijn waterkwaliteit en stikstofoverschot twee belangrijke indicatoren om te vergelijken hoe Nederland in vergelijking met andere Lidstaten er voor staat qua implementatie van de Nitraatrichtlijn.

Waterkwaliteit

Vanwege de hoge stikstofoverschotten in Nederland t.o.v. andere Lidstaten, is het te verwachten dat de nitraatvervuiling in Nederland van grotere orde is dan in andere Lidstaten. In Nederland overschrijdt de nitraatconcentratie in het grondwater momenteel nog de norm van 50 mg NO₃/liter, vooral op de droge zandgronden. Eutrofiëring van het oppervlaktewater is voornamelijk op de veen- en kleigronden een probleem. De fosfaatbelasting is de meest kritieke factor voor verbetering van de ecologische kwaliteit van het zoete oppervlaktewater en de stikstofbelasting voor die van het zoute water.

Binnen de EU bestaat er geen geüniformeerde manier om de kwaliteit van grondwater en oppervlaktewater te meten, monitoren en rapporteren ten behoeve van de Nitraatrichtlijn. De Europese Commissie heeft wel voorstellen gedaan voor een richtsnoer, maar het Nitraatcomité is hiermee nog niet akkoord gegaan. Onderstaand worden enkele voorbeelden genoemd van monitoringsresultaten:

- Naast Nederland treden ook in *België* ernstige milieuproblemen op door vermessing. In het Vlaamse oppervlaktewater overschreed in de periode 1999-2000 60% van de meetpunten de Vlaamse norm van 50 mg nitraat/l en in het jaar 1998 90% van de meetpunten de Vlaamse norm van 1 mg Ptotaal/l. De oppervlaktewaterkwaliteit in Wallonië t.a.v. stikstof en fosfaat blijkt bijna overal afdoende. In het Vlaamse grondwater (waterbronnen met een diepte van 20 meter) overschreed in 2000 ongeveer 31% van de waargenomen metingen de nitraatnorm van 50 mg/l.
- Nitraatvervuiling speelt in *Spanje* voor oppervlaktewater geen rol van betekenis. In 1999 had slechts 0,7% van de oppervlaktewateren een nitraatconcentratie van meer dan 50 mg nitraat/liter. T.a.v. fosfaat in het oppervlaktewater zijn geen recente cijfers bekend. De nitraatconcentraties in grondwater hangen sterk af van het type aquifer. Er zijn in 1999 nitraatconcentraties in aquifers gemeten die hoger waren dan 50 mg/l.

Stikstofoverschot

De balans tussen input en output van stikstof van een milieucompartiment bevat alle potentiële stikstofverliezen naar andere milieucompartimenten (inclusief een verandering in de stikstofvoorraad in de bodem). De potentiële verliezen omvatten: ammoniakuitstoot, lachgasemissie, en af- en uitspoeling naar grond- en oppervlaktewater. De relatie tussen stikstofbalans en stikstofuitspoeling naar waterlichamen verschilt per landbouwsysteem en is afhankelijk van beheer, intensiteit van landgebruik, bodemtype en klimaatomstandigheden. Er zijn verschillende methoden om een stikstofbalans op te stellen. De hier gebruikte balans is een (jaarlijkse) bodembalans (bron: Eurostat). De bodembalans beschouwt voor het bodemoppervlakte de stikstofinput (mestgift, stikstofbinding uit de lucht en atmosferische depositie) en stikstofoutput (geoogste producten, zowel marktbaar als voor vee). Gras dat binnen het bedrijf wordt verbruikt is hiermee dus een afvoerpost.

Voor de landen Nederland, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, België en Spanje is naast het landelijk gemiddelde ook de stikstofbalans voor de meest intensieve regio weergegeven.

| Land | Regio | N-overschot (kg/ha) |
|-------------|---------------------|---------------------|
| Netherlands | Gemiddeld | 256 |
| | Noord-Nederland | 195 |
| | Oost-Nederland | 294 |
| | West-Nederland | 178 |
| | Zuid-Nederland | 389 |
| Belgium | Gemiddeld | 145 |
| | Vlaams Gewest | 233 |
| | Région Wallonne | 70 |
| Denmark | Denmark | 111 |
| Germany | Gemiddeld | 92 |
| | Niedersachsen | 112 |
| | Nordrhein-Westfalen | 119 |
| Spain | Gemiddeld | 35 |
| | Cataluña | 91 |
| Frankrijk | Gemiddeld | 41 |
| | Bretagne | 103 |

3. CONCLUSIE

Ook na reductie van de stikstofverliezen tot het niveau van de verliesnormen 2003/2004 behoort NL nog tot de weinig benijdenswaardige Europese top.

Het intensieve grondgebruik in de Nederlandse economie leidt tot een relatief intensieve landbouw. Zonder bijsturing gaat een intensieve landbouw samen met een hoog mineralenoverschot per hectare. Alleen door een stringente sturing kunnen de mineralenoverschotten in een intensieve landbouw voldoende worden teruggedrongen. Tezamen met Denemarken heeft Nederland het meest intensieve mestbeleid.