

Vergaderjaar 2008–2009

28 385

Evaluatie Meststoffenwet

Nr. 132

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKWALITEIT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2009

Innovatieve landbouw voor beter water

Water is een kostbare grondstof. Goed water is van levensbelang voor de mens, voor de economie en voor het functioneren van ecosystemen. De kwaliteit van water wordt door velerlei menselijke activiteiten bedreigd. Bemesting van landbouwgronden is een belangrijke bron. Het is daarom dat de EU-lidstaten indertijd de Nitraatrichtlijn hebben opgesteld, die de landen verplicht op basis van vierjarige actieprogramma's de belasting van het grond- en oppervlaktewater met mineralen uit meststoffen tot een aanvaardbaar niveau terug te dringen.

Het derde actieprogramma Nitraatrichtlijn, dat de periode 2004 tot en met 2009 bestrijkt, heeft het begin ingeluid van een hernieuwde aanpak met wettelijk vastgestelde normen voor de hoeveelheid mineralen die aan gewassen mogen worden gegeven. In mijn brief van 3 december 2007 (Kamerstukken II, 2007/2008, 28 385, nr. 93) heb ik u gemeld dat veel is bereikt, maar dat er nog een hele weg is te gaan voor dat in geheel Nederland de gewenste waterkwaliteit is behaald. Voor nitraat komt het er op neer dat op circa de helft van de landbouwgronden het gehalte in het bovenste grondwater nog niet aan de norm van de Nitraatrichtlijn voldoet: vooral in de zand- en lössgebieden en in beperkte mate in de kleigebieden, schiet de kwaliteit nog tekort. Er is mij veel aan gelegen het percentage landbouwgronden dat aan de norm voldoet omhoog te krijgen. Dat is ook nodig, want ik heb er mij er jegens de Commissie toe verbonden dat in het vijfde actieprogramma, met als looptijd 2014–2017, de bemesting in deze gebieden een niveau heeft bereikt waarmee de gewenste grondwaterkwaliteit kan worden behaald.

Hierbij bied ik u mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het vierde actieprogramma¹ aan; het bestrijkt de periode van 2010 tot en met 2013.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Ik heb er vertrouwen in dat dit programma, met de innovatieve inzet die het van de ondernemers vraagt, het doel van de Nitraatrichtlijn een flink stuk dichterbij zal brengen.

Raakvlakken met andere Europese richtlijnen en verdragen

De Nitraatrichtlijn bevat criteria voor de nitraatconcentratie in grondwater. Daarnaast gebiedt hij lidstaten maatregelen te nemen om de eutrofiëring van zoet water, kustwateren en zeewater terug te dringen. Met de maatregelen genoemd in het vierde actieprogramma wordt primair beoogd de kwaliteitsdoelstellingen van deze richtlijn te bereiken. Omdat overeenkomstige doelen worden nagestreefd met andere internationale regelingen, zoals de Kaderrichtlijn Water en de OSPAR-conventie, strekken de maatregelen in dit actieprogramma eveneens tot uitvoering van deze regelingen.

Bouwsteen voor derogatie

De totstandkoming van dit programma is niet eenvoudig geweest. Aan de ene kant was er de druk vanuit de Europese Commissie om de belasting van de agrarisch beïnvloede wateren voortvarend aan te pakken. Aan de andere kant de zorg dat de noodzakelijke aanscherpingen van het beleid de landbouw al te zeer kunnen belemmeren. Ik ben buitengewoon verheugd dat het uiteindelijk is gelukt om een programma samen te stellen dat naar mijn inschatting voldoende ambitie heeft om een Nederlands verzoek om voortzetting van de huidige derogatie te ondersteunen en dat – niettegenstaande de stevige taakstelling voor de zand- en lössgronden – voor de landbouw praktisch uitvoerbaar is.

Innovatieslag

Eenvoudig zal het niet zijn om het einddoel te halen. Zeker niet in de beperkte tijd die wij daarvoor beschikbaar hebben. Met alleen de gebruiksnormen aanscherpen komen we er niet, daarvoor is de afstand die moet worden overbrugd te groot. De oplossing zal hier voor een groot deel moeten komen uit innovaties in bepaalde teelten. Innovaties die het mogelijk maken met veel minder milieuverliezen toch goede gewasopbrengsten te realiseren. Voor de bedrijven in de zand- en lössgebieden ligt hier een niet geringe opgave. Het kabinet ondersteunt het bedrijfsleven daarom bij onderzoek naar en verspreiding van innovaties op het gebied van onder andere be- en verwerking van dierlijke mest en het terugdringen van milieuverliezen. Ik vertrouw er op dat ondernemers deze uitdaging zullen oppakken en ik reken er op dat ook de landbouworganisaties ondernemers daarbij zullen aanmoedigen en ondersteunen.

Ik wil er overigens volstrekt duidelijk in zijn dat die opgave niet vrijblijvend is. In 2014 zal de ruimte voor stikstofgebruik op zand- en lössgronden, ongeacht de resultaten van het innovatieprogramma, worden beperkt. Gedurende de looptijd van het vijfde actieprogramma zal een verdere noodzakelijke aanscherping volgen. De betekenis van dat innovatieprogramma is er dan ook daarin gelegen dat hoe beter de resultaten zijn die daarmee worden geboekt, hoe gemakkelijker ondernemers de aanscherping zullen kunnen opvangen in hun bedrijfsvoering.

Zand- en lössgebieden

Om het hiervoor genoemde innovatieproces mogelijk te maken zijn de stikstofgebruiks-normen voor het zand- en lössgebied voor de duur van dit actieprogramma nog slechts beperkt aangescherpt. De scherpere normen gelden vooral voor de gewassen met een uitspoelingsgevoelig karakter. Gezien de hoge nitraatgehalten in het grondwater heb ik en

mede gelet op het belang van voortzetting van de huidige derogatie, ook minder uitspoelingsgevoelig gewas met een relatief groot areaal, te weten gras, niet buiten schot kunnen laten.

Bij de aanscherping van de stikstofgebruiksnormen voor grasland is bovendien een onderscheid gemaakt tussen bedrijven die hun melkvee weiden en bedrijven die hun vee gedurende het gehele jaar op stal houden. Voor bedrijven die hun melkvee weiden is de norm relatief weinig aangescherpt. Voor de opstallende bedrijven is een extra korting van de gebruiksnorm vastgesteld. Ik heb daarmee op een andere wijze uitvoering gegeven aan de motie Waalkens cs (Kamerstukken II, 2007–2008, 28 385, nr. 102) dan ik eerder heb voorgesteld in de ontwerpregeling tot wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet, die is gepubliceerd in Staatscourant 2008, nr. 147. Milieukundig biedt deze alternatieve uitwerking voordelen omdat de risico's van uitspoeling kleiner zijn. Daarnaast verwacht ik een groter draagvlak bij ondernemers.

Klei- en veengebieden

Beperking van lasten voor overheid en bedrijfsleven maken het aantrekkelijk maatregelen in het kader van de Nitraatrichtlijn zoveel mogelijk een generiek karakter te geven. Nadeel is echter dat beperkingen worden opgelegd aan ondernemers in regio's waar de kwaliteit van het water maatregelen minder noodzakelijk maken. In het derde actieprogramma is daarom onderscheid gebracht in voorschriften en normen voor onderscheiden landbouwsectoren en grondsoorten. Dat onderscheid komt onder meer tot uiting in de gebruiksnormen en de voorschriften voor het toedienen van dierlijke mest.

Ik heb getracht in dit actieprogramma eveneens zoveel mogelijk rekening te houden met landbouwkundig en milieukundig verschillende omstandigheden. Gezien de relatief gunstige grondwaterkwaliteit in de veen- en kleigebieden is daarom besloten de stikstofgebruiksnormen in deze gebieden op het niveau van 2009 te handhaven.

In de geest van de motie Koopmans-Cramer (Kamerstukken II, 2008–2009, 28 385, nr. 124) heb ik ook gezien waar de teugels – binnen de milieuranvoorwaarden – wat gevierd zouden kunnen worden. Een stelsel van gedifferentieerde gebruiksnormen voor enkele gewassen die op kleigrond worden geteeld is het resultaat hiervan. Daarmee kunnen ondernemers die er in slagen bovengemiddelde gewasopbrengsten te realiseren voor extra gebruiksruimte in aanmerking komen.

Verheugd ben ik ook te kunnen melden dat ik bij de Commissie steun heb kunnen vinden voor de mogelijkheid gebruiksnormen tussentijds te actualiseren indien dat landbouwkundig wenselijk en milieukundig verantwoord is. De aanpassing van de gebruiksnorm voor wintertarwe per 1 januari 2010 is een eerste tastbare resultaat.

Differentiatie in maatregelen op basis van afzonderlijke actieprogramma's voor delen van het land met verschillende waterkwaliteit, zoals de motie Snijder-Hazelhoff (Kamerstukken II, 2008–2009, 28 385, nr. 123) beoogt, is nu een stap te ver. Bij de uitwerking van het actieprogramma houd ik, zoals hierboven aangegeven, al rekening met verschillen tussen grondsoorten en landbouwsectoren. Ik ben echter graag bereid te onderzoeken of het, met behoud van waarborgen voor een adequate uitvoering van de Nitraatrichtlijn, mogelijk is in een volgende periode ruimte hiervoor te creëren. Uitgangspunt hierbij is dat de eventuele afzonderlijke actieprogramma's samen het hele grondgebied van Nederland blijven dekken.

Oppervlaktewater

Een ex-ante-evaluatie van de Kaderrichtlijn Water, uitgevoerd door het Planbureau voor de Leefomgeving bevestigt dat voor de kwaliteit van het zoete oppervlaktewater de hoge gehalten fosfaat het grootste probleem zijn. Hoge fosfaatgehalten van landbouwgronden zijn voor een belangrijk deel debet daaraan. Gronden met een hoog fosfaatgehalte komen verspreid over het gehele land voor. Een hoge fosfaatbemesting is voor die gronden landbouwkundig niet doelmatig en milieukundig ongewenst. De gebruiksnormen voor fosfaat zullen daarom worden verlaagd, naar rato van de fosfaattoestand van het perceel.

In het kader van het derde actieprogramma was al met de Europese Commissie overeengekomen dat Nederland in 2015 een situatie van evenwichtsbemesting zou hebben bereikt. Gezien de urgentie van het probleem heb ik besloten een stap verder te gaan: op weg naar 2015 zal er vanaf 2010 meer rekening worden gehouden met de fosfaattoestand van percelen. Voor percelen met een hoge fosfaattoestand zal een lagere norm gaan gelden, aangezien fosfaatbemesting daar minder gewenst en nodig is.

Het programma levert hiermee eveneens een belangrijke bijdrage aan het doel van de Kaderrichtlijn Water om door lagere nutriëntengehalten, betere ecologische condities in zoete en zoute oppervlaktewateren te verkrijgen.

Deze aanpassing heeft echter ook landbouwkundig voordelen, waar deze het mogelijk heeft gemaakt meer ruimte te bieden voor fosfaatgiften op percelen met een lage fosfaattoestand.

Lagere gebruiksnormen hebben gevolgen voor de plaatsingsruimte van mest op landbouwgronden. Het is daarom nodig een nieuwe balans te vinden tussen mestproductie en afzet van mineralen uit dierlijke mest. Het bedrijfsleven heeft daarvoor tijd nodig. De regering heeft daarom besloten de normen te verlagen in een tempo dat dierhouders, gebruikers van mest en andere marktpartijen voldoende tijd geeft om een goede alternatieve bestemming te vinden voor de vrijkomende mineralen.

Goede landbouwpraktijk

Om te voorkomen dat grond- en oppervlaktewater onnodig worden belast met mineralen, zijn niet alleen gebruiksnormen van belang. Van belang is evenzeer dat de meststoffen worden toegediend op momenten en op een wijze die er toe leidt dat de mineralen optimaal ten goede komen aan de gewassen. In feite gaat het hier om «goede landbouwpraktijk». Met die bril op is ook nog eens kritisch gekeken naar de uitrijtijden en de overige regels voor het uitrijden van mest. Mede op aanbeveling van de Technische Commissie Bodembescherming is besloten een aantal regels aan te scherpen. Onder meer is besloten de uitrijperiode voor mest te bekorten en zal een hiermee samenhangende grotere opslagcapaciteit voor dierlijke mest verplicht worden gesteld.

Hier tegenover staat dat er enkele voorschriften waren waarvan het milieuvoordeel beperkt is in verhouding tot de offers die zij van ondernemers vragen. Dit betreft onder meer regels voor het vernietigen van grasland, de teelt van vanggewassen en het toedienen van kunstmest. Voor die werkzaamheden komt er wat meer ruimte. Zowel de akkerbouw, de graasdierhouderij als de bollenteelt hebben voordeel hiervan.

Kansen benutten

Het overschot aan mest zal ondernemers aansporen oplossingen te zoeken. Hoopgevende initiatieven zijn inmiddels ontplooid rond de verwerking van mest. Daarmee kunnen producten uit dierlijke mest beschikbaar komen die mogelijk kunnen dienen als vervanger van kunstmest. Dat zal niet alleen de druk van de afzetmarkt wegnemen, maar ook een besparing opleveren in het gebruik van energie en schaarser wordende grondstoffen. Die initiatieven kunnen daarom rekenen op steun van de regering.

Vinger aan de pols

Om de resultaten van de al genomen en in het vierde actieprogramma te nemen maatregelen zichtbaar te maken zal het meten van de milieuresultaten van het beleid ook de komende jaren doorgaan. Dat is ook voorgeschreven vanuit de Nitraatrichtlijn. De gemeten resultaten zullen gebruikt worden door de Europese Commissie om de voortgang te beoordelen en zullen ook in de evaluatie van de Meststoffenwet van (uiterlijk) 2012 betrokken worden om een oordeel te vellen over de resultaten van het gevoerde beleid en welke maatregelen vanaf 2014 in het vijfde actieprogramma nog nodig zijn om de doelen te halen. Vanzelfsprekend zal ook uw Kamer van deze onderzoeks- en meetresultaten op de hoogte worden gesteld, zoals dat ook in het verleden is gebeurd. U ontvangt uiterlijk medio april de derogatierapportage over het jaar 2007.

Een voorbehoud

Het voorliggende programma heb ik gelijktijdig aan de Europese Commissie aangeboden. In de brief aan de Commissie heb ik gezegd een verzoek te zullen doen om de huidige derogatie te verlengen. Ik heb gevraagd te bevestigen dat dit programma voldoende basis voor de Commissie biedt om dit verzoek om derogatie te willen steunen. Ik wacht de reactie van de Commissie nog af. Ik heb vertrouwen in een positieve reactie van de Commissie.

Daarvan uitgaande is de volgende stap in de procedure dat de Europese Commissie het verzoek van Nederland in het Nitraatcomité inbrengt. Een gekwalificeerde meerderheid van de Lidstaten is vervolgens nodig om uiteindelijk goedkeuring van de Commissie te kunnen krijgen.

Een en ander betekent dat ik eventuele aanpassingen in het programma opnieuw met de Europese Commissie zal moeten bespreken. Tot slot wil ik er op wijzen dat ook aan de derogatiebeschikking die ik hoop te krijgen van de Europese Commissie, nog voorwaarden kunnen zijn verbonden die het noodzakelijk maken aanvullende verplichtingen aan derogatiebedrijven te stellen. Ik zal u daarover te zijner tijd informeren.

Tijdpad actieprogramma

Om het actieprogramma ten uitvoer te brengen zal een aantal voornemens moeten worden vastgelegd in wettelijke regels. Daarvoor is wijziging nodig van de Meststoffenwet en de uitvoeringsregelingen. De doorwerking van het actieprogramma per 1 januari 2010 vereist dat op die datum de nieuwe wettelijke regels van kracht zijn. Gelet op de termijnen die gelden voor wijzigingen is het tijdpad krap.

De Europese Commissie heeft aangegeven een verlenging van de derogatie pas in overweging te zullen nemen indien het actieprogramma is verankerd in wettelijke bepalingen. Gezien het belang dat Nederland er bij heeft dat een nieuwe derogatie tijdig is verleend, vertrouw ik er op dat

uw Kamer medewerking verleent aan een spoedige behandeling van het actieprogramma en de te wijzigen regelgeving.

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