

Vergaderjaar 2007–2008

28 385

Evaluatie Meststoffenwet

Nr. 93

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 december 2007

Mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat informeer ik u met deze brief over de nadere invulling van het Derde Actieprogramma Nitraatrichtlijn (Kamerstuk 28 385/26 729, nr. 40) en sta ik stil bij het Vierde Actieprogramma Nitraatrichtlijn en de verlenging van de derogatie, beide voor de periode 2010–2013. Met deze brief geef ik u mijn beleidsreactie op de Evaluatie van de Meststoffenwet 2007.

In deze brief zal ik niet ingaan op de discussie met uw Kamer over de toetsdiepte van nitraat. Over dit onderwerp bent u separaat door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en ondergetekende, per brief geïnformeerd.

Inleiding

Op 1 januari 2006 is de gewijzigde Meststoffenwet van kracht geworden. Het Nederlandse mestbeleid is daarmee in overeenstemming gebracht met de eisen van de Nitraatrichtlijn. Met de wijziging van de Meststoffenwet per 1 januari 2006 is tevens het stelsel van dierrechten herzien.

In het Derde Actieprogramma Nitraatrichtlijn (hierna: Derde Actieprogramma) is het mestbeleid tot en met 2009 vastgelegd zoals met de Europese Commissie is overeengekomen. Hierin zijn ook de milieudoelen vastgelegd. In het Derde Actieprogramma is afgesproken een aantal onderdelen van het Derde Actieprogramma nader in te vullen op basis van de resultaten van de Evaluatie Meststoffenwet 2007. Het gaat hierbij om:

- de stikstofgebruiksnormen voor akker- en tuinbouwgewassen (hierna: AT-gewassen) op zand- en lössgronden voor 2008 en 2009; en
- de fosfaatgebruiksnormen vanaf 2009.

Over deze nadere invulling van het Derde Actieprogramma heb ik infor-

merende gesprekken gevoerd met de Europese Commissie. Over het Vierde Actieprogramma Nitraatrichtlijn (hierna: Vierde Actieprogramma) en de verlenging van de derogatie zullen de eerste gesprekken met de Europese Commissie plaatsvinden in het voorjaar van 2008. Ik informeer u tijdig over de inzet van het kabinet in die gesprekken. In deze brief wordt wel kort een doorkijk gegeven naar een aantal aspecten van het Vierde Actieprogramma.

Hoofdpijnen beleid

Op basis van de resultaten van de evaluatie stel ik de volgende maatregelen voor.

Op zand- en lössgronden:

- De werkingscoëfficiënt voor drijfmest wordt in 2008 verhoogd van 60 naar 65 procent;
- De stikstofgebruiksnormen voor consumptieaardappelen op zandgronden worden per 1 januari 2009 verlaagd ten opzichte van de norm van 2006;
- De stikstofgebruiksnormen voor maïs op bedrijven zonder derogatie, broccoli en Chinese kool op zand- en lössgronden worden per 1 januari 2009 verlaagd ten opzichte van de norm van 2006;
- De stikstofgebruiksnorm voor wintertarwe op lössgronden wordt per 1 januari 2009 verlaagd ten opzichte van de norm van 2006.

In de bijlage bij deze brief staan voor genoemde gewassen de gebruiksnormen zoals deze per 1 januari 2009 zullen gelden.

Met deze maatregelen wordt een gemiddelde daling van de nitraatconcentraties in het zand- en lössgebied gerealiseerd die gelijk staat aan een generieke verlaging van 10 procent van de stikstofgebruiksnormen op alle uitspoelingsgevoelige AT-gewassen. Door het relatief grote aandeel van genoemde gewassen in het bouwplan, zal de daling van de nitraatconcentraties in het zuidelijk zandgebied groter zijn dan het gemiddelde. Dit is wenselijk vanwege de hardnekkige nitraatproblematiek op de zand- en lössgronden in het zuiden. In de overige zandgebieden zal de daling iets kleiner zijn dan het gemiddelde.

De stikstofgebruiksnormen voor akker- en tuinbouwgewassen op kleigronden worden in 2008 vastgesteld op 105 procent van het bemestingadvies (100 procent was beoogd in 2008) en blijven in 2009 op 100 procent van het bemestingadvies. Daarnaast zal in 2008 onderzoek worden verricht naar de mogelijkheden en randvoorwaarden om de gebruiksnormen te differentiëren naar opbrengst.

Met de Europese Commissie is in het Derde Actieprogramma overeengekomen dat Nederland de fosfaatgebruiksnormen mag differentiëren. Momenteel loopt er een studie die moet uitwijzen op welke wijze een differentiatie vormgegeven kan worden en wat de effecten van een dergelijke differentiatie zijn voor het milieu, de landbouw, de handhaving, de uitvoering en de administratieve lasten voor de sector en uitvoeringskosten voor het Rijk. Gezien de doorlooptijd van de studie en het te doorlopen juridische traject om differentiatie op te nemen in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet, zal een differentiatie niet eerder zijn beslag kunnen krijgen dan in 2010. Tot die tijd wil ik de fosfaatgebruiksnormen voor 2009 handhaven op het niveau van de normen voor 2008. Hiertoe heb ik een verzoek ingediend bij de Europese Commissie. Ik verwacht hierover op korte termijn uitsluitsel te krijgen.

Per 1 januari 2008 vervalt het onderscheid tussen concentratie en niet-concentratiegebieden in het stelsel van dierrechten. Het schot tussen

varkens- en pluimveerechten blijft in stand. Het milieurisico van opheffen van het schot is op dit moment te groot.

Evenmin is het in het licht van de evaluatie verantwoord het stelsel van dierrechten als zodanig op te heffen vooruitlopend op de in de wet voorziene expiratiedatum van 1 januari 2015. Een apart plafond op de mestproductie blijft noodzakelijk om te voorkomen dat het mestoverschot stijgt en Nederland boven het met de Europese Commissie afgesproken productieplafond voor stikstof en fosfaat komt.

Het traject dat moet resulteren in evenwichtsbemesting voor fosfaat in 2015 zal resulteren in een stijgende druk op de mestmarkt. Dit als gevolg van een krimpende afzetruimte voor dierlijke mest in de Nederlandse landbouw. Om te voorkomen dat er een niet-plaatsbaar mestoverschot ontstaat, zal de sector op zoek moeten naar middelen om aan de ene kant de mestproductie te reduceren, en aan de andere kant de potentiële afzetruimte voor dierlijke mest optimaal te benutten. Ik ben ervan overtuigd dat met de in Nederland beschikbare kennis over mestverwerking er volop mogelijkheden zijn om dit te realiseren. Ik ben bereid daar waar mogelijk initiatieven op dit vlak te faciliteren en samen met de sector hier actief mee aan de slag te gaan.

Evaluatie van de Meststoffenwet 2007

Per brief van 29 oktober (28 385, nr. 91) heeft u het syntheserapport «Werking van de Meststoffenwet 2006» van het Milieu- en Natuur Planbureau (MNP) ontvangen. De Evaluatie van de Meststoffenwet 2007 (hierna: evaluatie) laat zien dat er substantiële vooruitgang is geboekt, maar dat de nitraatproblematiek vooral op de zand- en lössgronden hardnekkig is.

Kwaliteit grondwater

In de periode 2003–2005 voldeed ruim de helft van de bedrijven in het zand- en lössgebied nog niet aan de norm van 50 mg nitraat/l. De gemiddelde nitraatconcentratie onder de zandgronden bedroeg in genoemde periode 72 mg nitraat/l. De hoogste concentraties worden gevonden in het oostelijk deel van Noord-Brabant, Oost-Gelderland en Limburg. De verschillen in nitraatconcentraties per bedrijfstype zijn in de zandregio groot. De melkveebedrijven benaderen de nitraatdoelstelling van maximaal 50 mg nitraat/l in het grondwater, de akkerbouwbedrijven zitten hier gemiddeld genomen nog ruim boven. Gemiddeld voldoen de klei- en veenregio's aan de norm van 50 mg nitraat/l.

Kwaliteit oppervlaktewater tot 2006

Op grond van monitoringsgegevens blijkt dat grofweg de helft van de oppervlaktewateren al voldoet aan de voorlopige eisen voor de Kaderrichtlijn Water (hierna: KRW). De uitgevoerde ex-post evaluatie leert verder dat de verbetering van kwaliteit van oppervlaktewater zich voortzet, maar dat er met name voor fosfor grote verschillen bestaan tussen locaties.

Fosfaattoestand van de bodem

Er is sprake van ophoping van fosfaat in de Nederlandse landbouwgronden zolang geen sprake is van een evenwicht tussen de fosfaatgift en de gewasopname. De accumulatie van fosfaat in de Nederlandse landbouwgronden is de afgelopen tien jaar met 8 procent gestegen tot gemiddeld 4700 kg fosfaat per hectare waarbij de verschillen tussen percelen groot kunnen zijn.

De evaluatie laat zien dat een aanzienlijk deel van de Nederlandse landbouwgronden een verhoogde fosfaattoestand heeft. Op ten minste 30 procent van het areaal is op grond van goede landbouwpraktijk en het bemestingadvies feitelijk geen fosfaatbemesting nodig. Op nog eens 30 procent van het areaal volstaat een fosfaatbemesting lager dan evenwichtsbemesting.

Mestmarkt

Nederland is in de onderhandeling over de derogatie met de Europese Commissie overeengekomen dat de nationale mestproductie, in termen van stikstof en fosfaat, het niveau van 2002 niet zal overschrijden. Deze afspraak is opgenomen in het Derde Actieprogramma. De productie van dierlijke mest, uitgedrukt in stikstof, is tussen 2002 (het referentiejaar) en 2006 gedaald van 482 miljoen naar 455 miljoen kilogram, een daling van 5,5 procent. De productie uitgedrukt in fosfaat is in dezelfde periode gedaald van 171 miljoen naar 163 miljoen kilogram, een daling van 4,7 procent.

Volgens de evaluatie zal er, als gevolg van aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen en verminderde acceptatie bij akkerbouwers op klei door het verbod op najaarsaanwending, in 2009 minder mest in de Nederlandse landbouw afgenomen worden dan in 2006. Afzet van (verwerkte) mest buiten de landbouw zal naar verwachting toenemen vanwege de start van de verbrandingsinstallatie voor pluimveemest te Moerdijk medio 2008. Daarnaast zal de export licht groeien. Over het geheel genomen zal de afzetruimte voor dierlijke mest daarmee gelijk blijven aan het niveau van 2006.

De beleving in de praktijk

Uit de evaluatie blijkt dat het draagvlak voor mestbeleid onder agrarische ondernemers groot is. Ondernemers erkennen de doelstelling van schoon grond- en oppervlaktewater en benadrukken dat het mestbeleid terecht een einde heeft gemaakt aan het dumpen van mest. Op het terrein van mest is in de ogen van de ondernemers een «level playing field» gecreëerd voor alle ondernemers.

Tegelijkertijd blijkt uit de evaluatie dat ondernemers een keerzijde ervaren aan het huidige mestbeleid. Het wordt als belemmerend voor ondernemerschap ervaren en wordt gezien als een ontkenning van de uniekheid van iedere individuele ondernemer. Het wordt door sommigen ervaren als te complex en met te hoge administratieve lasten. Daarbij wordt onder andere gewezen op de verplichting om dierlijke mest van het bedrijf af te voeren om vervolgens kunstmest aan te voeren, te generieke gebruiksnormen, te grote afwijkingen tussen forfaits en de praktijk, afwijkingen in de mestbemonstering en veel en lastig papierwerk.

Derde Actieprogramma Nitraatrichtlijn

De uitkomsten van de evaluatie vormen de basis voor het beleid zoals ik dit voor de jaren 2008 en 2009 zal inzetten, ter nadere invulling van het Derde Actieprogramma. Over de hoofdlijnen van dit beleid heb ik in de afgelopen maanden overleg gevoerd met vertegenwoordigers van de Europese Commissie. Met de sector is overlegt hoe tot een zo werkbaar mogelijk pakket van maatregelen kan worden gekomen.

Opgave zand- en löss 2008–2009

De evaluatie laat zien dat de norm van 50 mg nitraat/l in het grondwater

gemiddeld voor de melkveehouderij binnen bereik komt. Dit is een verdienste van de sector en geeft mij het vertrouwen dat de melkveehouderij, met een derogatie van 250 kg stikstof/ha, binnen de milieurandvoorwaarden van de Nitraatrichtlijn kan opereren. De nitraatconcentraties onder akker- en tuinbouwbedrijven (AT-bedrijven) op zand- en lössgronden zijn nog te hoog, met name in het zuidelijk deel van het zandgebied en in het lössgebied. Onder AT-bedrijven is de norm van 50 mg nitraat/l, in ieder geval op korte termijn, nog niet binnen bereik. De gemiddelde nitraatconcentratie onder het gehele zand- en lössgebied voldoet hierdoor nog niet aan de norm.

De evaluatie en een recente studie door de Werkgroep Onderbouwing Gebruiksnormen (WOG)¹ laten zien dat voor het realiseren van de norm van 50 mg nitraat/l een aanscherping van de stikstofgebruiksnormen voor uitspoelingsgevoelige AT-gewassen onvermijdelijk is. Dit komt niet als een verrassing. Ik heb uw Kamer meerdere malen geïnformeerd over het feit dat er een opgave ligt. De uitgevoerde onderzoeken laten nu zien hoe groot deze opgave is.

In de evaluatie is aan de hand van scenario's het effect van verschillende stikstofgebruiksnormen voor AT-gewassen op de nitraatconcentraties onder zand- en lössgronden doorgerekend². De scenarioberekeningen voor het jaar 2009 betroffen een verlaging van 10, 20 en 30 procent op de stikstofgebruiksnormen voor uitspoelingsgevoelige AT-gewassen van 2006. Een verlaging van 10 procent resulteert in een daling van de nitraatconcentratie tot een gemiddelde van 57 mg/l onder het gehele zandgebied. Met een verlaging van 30 procent wordt een nitraatconcentratie bereikt van circa 52 mg/l. De berekende nitraatconcentraties in het zuidelijk zanden in het lössgebied zijn daarbij aanzienlijk hoger.

Een verlaging van 10 procent leidt tot verbetering van de oppervlaktewaterkwaliteit, en dan vooral in het zandgebied. Daar dalen de gemiddelde berekende stikstofconcentraties van 3,8 mg/l naar 2,5 mg/l. Dit ligt onder de in bijlage 3 van de decembernota 2006 opgenomen werknormen voor rivieren (4 mg/l), maar boven de werknormen voor meren en plassen. In deze zoete wateren is overigens niet stikstof, maar veelal fosfaat het nutriënt dat bepalend is voor het bereiken van een goede ecologische toestand. Voor brakke en zoute wateren is dat andersom.

Naast genoemde scenariostudies is door de WOG op gewasniveau de uitspoeling naar het grondwater berekend. De resultaten van het onderzoek laten zien dat voor het realiseren van een nitraatconcentratie van 50 mg/l onder uitspoelingsgevoelige AT-gewassen op zand de gebruiksnormen met gemiddeld 40 procent verlaagd moeten worden. Voor gewassen op lössgronden zou zelfs een verlaging van 60 procent noodzakelijk zijn.

Geconstateerd is dat, naast het verlagen van de stikstofgebruiksnormen, met name een efficiëntere benutting van dierlijke mest een effectieve maatregel is om de uitspoeling van nitraat te beperken.

In de evaluatie is onderzocht wat het effect is van verlagingen van de stikstofgebruiksnormen op het bedrijfseconomische resultaat in de akker- en tuinbouw³. Een verlaging van 10 procent hoeft nog niet tot stikstoftekorten te leiden. Akkerbouwers kunnen het effect van de verlaging compenseren door het nemen van teelt- en bemestingsmaatregelen. Bij een verlaging van 30 procent krijgen akkerbouwers te maken met een inkomensdaling die niet volledig te compenseren is met aanvullende maatregelen.

¹ Van Dijk en Schröder (2007), Adviezen voor stikstofgebruiksnormen voor akker- en tuinbouwgewassen op zand- en lössgrond bij verschillende uitgangspunten, WUR-PPO, Lelystad.

² Willems et al, Prognose milieugevolgen van het nieuwe mestbeleid. Achtergrondrapport Evaluatie Meststoffenwet 2007. Rapport nr. 500124002. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven 2007.

³ Van Dijk et al, Economische consequenties op bedrijfsniveau van het gebruiksnormenstelsel 2006–2009 voor de melkveehouderij en akker- en tuinbouw, rapport 365, WUR-PRI, Wageningen.

Ik beseft terdege dat een verlaging van 40 tot 60 procent op de stikstofgebruiksnormen voor AT-gewassen op zand- en lössgronden geen haalbare maatregel is voor de sector. Ik constateer dat de milieudoelen nog niet zijn gerealiseerd en dat Nederland in Europees verband een afspraak heeft gemaakt over het realiseren van de norm van 50 mg nitraat/l in het grondwater. Ik zoek daarom naar een goede balans tussen doelrealisatie enerzijds en bedrijfseconomische en technische inpasbaarheid in de bedrijfsvoering anderzijds.

Ik heb om die reden een pakket aan maatregelen voor de jaren 2008 en 2009 aan de Europese Commissie voorgelegd waarmee Nederland laat zien dat er betekenisvolle stappen gezet worden. Met dit pakket wordt de neerwaartse trend in nitraatconcentraties verder voortgezet.

Maatregelen zand- en löss 2008–2009

Om een neerwaartse trend in de nitraatconcentraties onder zand- en lössgronden te realiseren, zal ik een verlaging van de stikstofgebruiksnormen voor consumptieaardappelen op de zandgronden en een verlaging voor maïs (voor bedrijven zonder derogatie), broccoli en Chinese kool op zand- en lössgronden doorvoeren. Het effect van een verlaging op aardappelen en maïs is relatief groot vanwege het aandeel van deze gewassen in het totale areaal AT-gewassen. Vanwege de omvang van de nitraatproblematiek op lössgronden moet hier een extra inspanning geleverd worden. Ik zal om die reden een verlaging van de stikstofgebruiksnorm voor wintertarwe op lössgronden doorvoeren. Daarnaast zal ik de werkingscoëfficiënt voor drijfmest op zand- en lössgronden verhogen van 60 naar 65 procent waardoor ondernemers gestimuleerd worden dierlijke mest aan te wenden op momenten dat de mineralenopname door het gewas het grootst is.

Ik heb besloten de maatregelen gefaseerd in te voeren om de sector de tijd te geven het management aan te passen aan deze maatregelen. De verhoging van de werkingscoëfficiënt zal in 2008 van kracht worden. De aanpassing van de stikstofgebruiksnormen zal met ingang van 1 januari 2009 geëffectueerd worden. In de bijlage bij deze brief staan voor genoemde gewassen de gebruiksnormen zoals deze per 1 januari 2009 zullen gelden.

Het gecombineerde effect van de twee maatregelen is gelijk aan een generieke verlaging van 10 procent van de stikstofgebruiksnormen van alle uitspoelingsgevoelige AT-gewassen op zand- en lössgronden. Vanwege de hogere nitraatconcentraties in het zuidelijke zandgebied en in het lössgebied zijn de maatregelen zo gekozen dat de bijdrage aan de reductie van de nitraatconcentraties in dit gebied groter zal zijn dan die van de overige zandgebieden.

Stikstofgebruiksnormen voor klei 2008 en 2009

De maatregelen die volgen uit de Nitraatrichtlijn dienen gebaseerd te zijn op het principe van *goede landbouwpraktijk*. Dit betekent bemesten op basis van het bemestingsadvies. Goede landbouwpraktijk staat een bemesting boven het niveau van het bemestingsadvies niet toe. De stikstofgebruiksnormen zijn gebaseerd op deze bemestingsadviezen. Voor klei zijn de stikstofgebruiksnormen voor 2006 en 2007 nog vastgesteld op 110 procent van het bemestingsadvies. De normen voor 2008 en 2009 zijn teruggebracht tot het niveau van 100 procent van het bemestingsadvies.

Er is in de sector zorg over het verlagen van de stikstofgebruiksnormen op klei tot een niveau van 100 procent van het bemestingsadvies in 2008 en

2009. De sector wijst daarbij op het feit dat er voor een aantal gewassen nog actualisaties van bemestingadviezen lopen die mogelijk uit zullen wijzen dat de huidige niveaus te laag zijn. Daarnaast geeft de sector aan dat de huidige normen geen rekening houden met de hoogste opbrengstniveaus.

Ik heb begrip voor de door de sector aangevoerde argumenten daar waar het gaat om de hoogste opbrengstniveaus en wil mij daar in de onderhandelingen met de Europese Commissie over het Vierde Actieprogramma sterk voor maken. De Europese Commissie zal van Nederland een gedegen onderbouwing van de noodzaak van een differentiatie verlangen. Om hier invulling aan te geven zal ik in 2008 onderzoeken hoe een differentiatie van stikstofgebruiksnormen vormgegeven zou kunnen worden. In het onderzoek wordt ook nadrukkelijk aandacht besteedt aan de controlebaarheid en handhaafbaarheid en de gevolgen voor administratieve lasten en uitvoeringskosten. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen in 2009 resulteren in één of meerdere proefprojecten waarin met gedifferentieerde normen in een praktijkomgeving ervaring opgedaan kan worden.

Om de sector in de periode tot het Vierde Actieprogramma meer tijd te geven om zich aan te passen en waar nodig de bemestingsadviezen te actualiseren langs de lijn van het protocol, zal ik de stikstofgebruiksnormen voor AT-gewassen op klei in 2008 op 105 procent van het bemestingadvies vaststellen. In 2009 blijven de normen vastgesteld op 100 procent van het bemestingsadvies.

Fosfaatgebruiksnormen 2009

Met de Europese Commissie zijn afspraken gemaakt over de realisatie van evenwichtsbemesting voor fosfaat in 2015. Daarnaast is overeengekomen dat Nederland de fosfaatgebruiksnorm mag differentiëren indien dit vanuit landbouwkundig oogpunt en/of ter realisatie van de gewenste milieudoelen noodzakelijk mocht blijken.

Het antwoord op de vraag hoe differentiatie van de fosfaatgebruiksnormen vormgegeven kan worden, vraagt om een zorgvuldige afweging. Gezien de doorlooptijd van de nog uit te voeren studie naar differentiatiemogelijkheden en het te doorlopen juridische traject om differentiatie op te nemen in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet, is dit niet opportuun lopende het Derde Actieprogramma. Daarom heb ik de Europese Commissie verzocht akkoord te gaan met het handhaven van de fosfaatgebruiksnormen voor 2009 op het niveau van 2008. Ik verwacht hierover op korte termijn uitsluitsel.

Ik zal in de aanloop naar het Vierde Actieprogramma plannen presenteren voor een eventuele differentiatie van de fosfaatgebruiksnormen vanaf 2010, met als einddoel evenwichtsbemesting in 2015. Ik kom hier later in de brief nog op terug.

Stelsel van dierrechten

Per 1 januari 2008 vervalt het onderscheid tussen concentratie en niet-concentratiegebieden voor varkens en pluimvee rechten. Ik heb uw Kamer, naar aanleiding van de evaluatie van de reconstructie in de zandgebieden, per brief van 5 september 2007 (30 800 XIV, nr. 144) aangegeven geen aanleiding te zien om de datum van 1 januari 2008 te wijzigen. Ik heb dit daarna bevestigd in een Algemeen Overleg met uw Kamer op 13 september 2007 (31 200 XIV, nr. 23) en in mijn brief van 1 november 2007 (31 200 XIV, nr. 136).

Het opheffen van het onderscheid tussen varkens- en pluimveerechten acht ik uit milieukundig oogpunt onverstandig. De verwachting is dat bij een ontschotting 25 tot 40 procent van de pluimveerechten zullen verschuiven naar de varkenshouderij. Dit betekent een toename in de landelijke stikstofproductie. Daarnaast zijn vooralsnog de mogelijkheden om pluimveemest buiten de Nederlandse landbouw af te zetten, en daarmee de druk op de mestmarkt te verlagen, groter dan bij varkensmest.

Met de wijziging van de Meststoffenwet per 1 januari 2006 is voor het afschaffen van het stelsel van varkens- en pluimveerechten 1 januari 2015 als expiratedatum in de wet vastgelegd. In de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Meststoffenwet (Kamerstukken II 2004/05, 30 004, nr. 3) is aangegeven dat de genoemde datum kan worden vervroegd als alternatieve mechanismen voldoende waarborgen geven voor beheersing van de mestproductie. Deze alternatieven zijn momenteel niet in zicht. De aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen tot evenwichtsbemesting in 2015 zorgt voor een stijgende druk op de mestmarkt en een verwacht fosfaatoverschot van 13 miljoen kilogram in 2015. Afschaffen van het stelsel van productierechten leidt tot een groei van de varkensstapel, een verhoogde druk op de mestmarkt en een te groot risico op overschrijding van het met de Europese Commissie overeengekomen mestproductieplafond op het niveau van 2002. Tegen deze achtergrond acht ik het opheffen van het stelsel van productierechten de komende jaren niet verantwoord.

Vierde Actieprogramma Nitraatrichtlijn

Het Derde Actieprogramma loopt tot en met het jaar 2009. In de aanloop naar het Vierde Actieprogramma, dat de periode van 2010–2013 zal bestrijken, zal ik met de relevante maatschappelijke partijen bespreken welke maatregelen de Nederlandse regering – in aanvulling op of in afwijking van het Derde Actieprogramma – wil nemen om de doelen voor nitraat en fosfaat in bodem, grond- en oppervlaktewater te bereiken. Ik zal ook de mogelijke gevolgen voor andere beleidsterreinen, zoals ammoniak en klimaat, bij het te formuleren beleid betrekken.

Nederland heeft een derogatie van 250 kg N/ha uit dierlijke mest. Een goedgekeurd Vierde Actieprogramma is een voorwaarde om een verzoek tot verlenging van de Nederlandse derogatie voor de periode 2010–2013 bij de Europese Commissie in te dienen. Ik zal mij daarbij sterk maken voor een optimale derogatie, zowel gezien vanuit water- en milieukwaliteit als met het oog op de economische consequenties. Daarbij zal de Europese Commissie opnieuw moeten worden overtuigd van de onderbouwing van de derogatie op basis van ondermeer de monitoringsresultaten van de 300 derogatiebedrijven uit het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM). Het voornemen is om in het voorjaar van 2008 de eerste besprekingen met de Europese Commissie te beginnen. Ik zal u daar tijdig over informeren.

Evenwichtsbemesting fosfaat

Met de Europese Commissie zijn afspraken gemaakt over de realisatie van evenwichtsbemesting voor fosfaat in 2015. Er is een indicatieve aflopende reeks afgesproken, lopende van 2009 tot en met 2015.

De Technische Commissie Bodembescherming (TCB) is advies gevraagd over de aanpak van fosfaatverzadigde gronden. De TCB adviseert om gedifferentieerde fosfaatgebruiksnormen te ontwikkelen op basis van de uitgangspunten van de huidige bemestingsadviezen voor fosfaat¹. De Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) is gevraagd om de

¹ Technische Commissie Bodembescherming (TCB), Advies fosfaatverzadiging in landbouwbodems, rapport TCB S35(2007), Den Haag.

gevolgen van aanscherping en de mogelijkheden voor differentiatie van fosfaatgebruiksnormen in kaart te brengen. Tevens is gevraagd om zowel de landbouwkundige als milieukundige knelpunten in beeld te brengen van de fosfaatgebruiksnormen in de jaren 2009 en 2015 en de bijbehorende bedrijfseconomische consequenties te becijferen. Het advies van de TCB en de voorlopige resultaten van de studie door de CDM laten zien dat het zowel vanuit milieukundig als vanuit landbouwkundig oogpunt wenselijk is om de fosfaatgebruiksnormen te differentiëren.

Op dit moment laat ik nader onderzoeken hoe differentiatie van fosfaatgebruiksnormen het beste vormgegeven kan worden. In dit onderzoek wordt ook gekeken naar het effect van differentiatie op de robuustheid van het systeem, de administratieve lasten, de uitvoeringskosten en de benodigde handhavinginspanning door de overheid.

De Meststoffenwet biedt voor fosfaatverzadigde gronden de mogelijkheid om de gebruiksnorm voor fosfaat te differentiëren al naar gelang het gewas, de toegepaste landbouwpraktijk, de kenmerken van de bodem en de grondsoort, de grondwatertoestand en de mate waarin de ecologische toestand van een gebied afhankelijk is van de hoeveelheid fosfaat in het oppervlaktewater.

Fosfor is in veel gevallen in zoete wateren de beperkende factor als het gaat om het herstel van de ecologische waarde van het oppervlaktewater. Fosfor wordt sterk gebonden in de bodem en spoelt slechts langzaam uit naar het oppervlaktewater. De belasting van het oppervlaktewater reageert dan ook langzaam op een verminderde bemesting met fosfaat, zolang de bodem nog niet is verzadigd met fosfaat. Voor de evaluatie gemaakte modelberekeningen laten zien dat evenwichtsbemesting in 2015 resulteert in een stabilisatie van de fosforconcentraties in landbouwbeïnvloede wateren in de periode 2015–2030 ten opzichte van de huidige situatie. Hiermee wordt voldaan aan het principe van «geen achteruitgang», de minimumeis uit de KRW. De variatie in fosforconcentraties zullen net als nu groot zijn. Of deze waarden ook een beletsel vormen voor het bereiken van een Goed Ecologisch Potentieel (GEP) zal regionaal verschillen. Welke kosteneffectieve bron- of effectgerichte maatregelen nodig en geschikt zijn om de gewenste goede ecologische toestand in de betreffende wateren te realiseren zal ook van locatie tot locatie verschillen.

Het Vierde Actieprogramma en de stroomgebiedbeheersplannen zullen zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd. Naast generieke mestbeleid zal er op verschillende locaties ook maatwerk nodig zijn. Ik werk samen met de minister van VROM en de staatssecretaris van VenW om kennis te vergaren en deze af te stemmen op de behoeften van regionale waterbeheerders.

Zoals door het kabinet in de decembernota 2006¹ is aangegeven, zullen voor het realiseren van de KRW-doelen op langere termijn (2015–2027) innovatieve nutriëntenpilots ingezet worden. In de decembernota 2006 is verder aangegeven dat «Natura 2000-gebieden, waar de effecten van het mestbeleid in 2015 mogelijk niet toereikend zijn voor de waterkwaliteitsdoelen, extra aandacht zullen krijgen in de pilots». Door het Rijk wordt momenteel in nauw overleg met regio en sector verkend welke nutriëntenpilots de komende jaren worden uitgevoerd.

Oplossingen voor het mestoverschot

Het traject dat moet resulteren in fosfaatevenwichtsbemesting in 2015 zorgt voor een groeiende druk op de mestmarkt. In de periode tot 2015 zit

¹ Decemhernota KRW/WB21 beleidsbrief 2006, 27 625, nr. 80.

er weinig verandering in de omvang van de mestproductie en de verwachting is dat deze in 2015 op een niveau zal liggen dat overeenkomt met 2006¹.

De plaatsingsruimte voor dierlijke mest zal met de dalende fosfaatgebruiksnormen afnemen, met als resultaat een niet-plaatsbaar overschot van circa 13 miljoen kilogram fosfaat in 2015. De melkveehouderij zal een groot deel van de mestproductie nog steeds op het eigen bedrijf kunnen plaatsen. De pluimveehouderij kent al langere tijd een groot afzetgebied van de mest in het buitenland en kan vanaf 2008 gebruikmaken van de verbrandingsinstallatie voor pluimveemest te Moerdijk. De grootste druk zal dan ook ontstaan in de varkenshouderij.

Ik neem bij de sector grote bereidheid waar om te komen tot meer structurele oplossingen. In mijn ogen is de tijd rijp voor een samenhangende aanpak. Hierbij zal in ieder geval rekening gehouden moeten worden met:

- Verschillende milieuaspecten. Niet alleen de wateren bodemkwaliteit, maar ook klimaat en energie en het verantwoord omgaan met schaarse grondstoffen zoals fosfaat spelen daarbij een rol.
- De wensen van de gebruikers van de bemestingsproducten. Hierdoor zijn er kansen het gebruik van dierlijke mest in de akker- en tuinbouw te verhogen. Uit de evaluatie blijkt dat akkerbouwers in Nederland gemiddeld 85 kg N/ha uit dierlijke mest gebruiken, de helft van de toegestane 170 kg N/ha. Een deel gebruikt in het geheel geen dierlijke mest.
- Het beperken van de mestproductie door maatregelen aan de kant van veevoeding.

Al sinds de jaren tachtig wordt mestverwerking gezien als een potentieel instrument om het mestprobleem op te lossen. Initiatieven in die richting strandden meestal omdat het ontbreekt aan langetermijnperspectief voor te plegen investeringen. Dit perspectief is er nu wel. Naar mijn mening zijn er voldoende mestbe- en verwerkingstechnieken voorhanden die vaak in combinatie toegepast bij kunnen dragen aan een efficiëntere benutting van dierlijke mest, energieproductie en de productie van meststoffen die kunstmest kunnen vervangen. Ditzelfde is van toepassing op technieken die het mogelijk maken dierlijke mest buiten de Nederlandse landbouw te plaatsen, zoals mestverbranding en technieken om mestproducten geschikt te maken voor export naar andere landen.

De verantwoordelijkheid voor een dergelijke aanpak ligt primair bij de sector. Daarbij wil ik mij inzetten om innovatieve initiatieven die passen binnen de uitgezette koers te faciliteren.

De vaste commissie voor LNV heeft specifiek gevraagd naar de mogelijkheden om digestaat dat resteert na co-vergisting van dierlijke mest en andere biomassa aan te merken als kunstmestvervangers. Deze maand is een studie afgerond naar de mogelijkheden van kunstmestvervangers uit dierlijke mest met als titel «Verkenning perspectieven van producten uit mestverwerking voor toelating als EG-meststof». Uit deze studie blijkt dat zowel drijfmest als digestaat, verwerkt met behulp van een combinatie van technieken (omgekeerde osmose in combinatie met ultrafiltratie), een product oplevert dat perspectief heeft om aangemerkt te worden als EG-meststof. Het betreft een stikstof- en kalimeststof met een uitzonderlijk laag organisch stofgehalte.

Samen met de sector wordt het traject in gang gezet om het te kunnen verhandelen als (EG-)meststof en als kunstmestvervanger toe te mogen passen.

¹ Luesink et al, Situatie mestmarkt 2009–2015, LEI (Den Haag) en Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (Wageningen). Berekeningen zijn uitgevoerd conform Protocol en uitgangspunten voor berekening landelijk mestoverschot onder een stelsel van gebruiksnormen, Commissie van Deskundigen Meststoffenwet, Reeks Milieu en Landelijk Gebied 26, 2004, Wageningen.

Overige onderwerpen

Verhandeling van meststoffen

De voorschriften voor het verhandelen van meststoffen uit de Meststoffenwet 1947 en de voorschriften uit het Besluit gebruik en kwaliteit overige organische meststoffen (BOOM) worden per 1 januari overgeheveld naar de Meststoffenwet en het bijbehorende uitvoeringsbesluit en de bijbehorende uitvoeringsregeling. Gebruiksregels worden opgenomen in het Besluit gebruik meststoffen (Bgm). Dit vindt plaats in het kader van de aangekondigde vereenvoudiging van regelgeving en het verminderen van vergunningen.

Over de nieuwe voorschriften is met de betrokken organisaties gesproken. Belangrijkste wijziging is de overstap van een lijst van meststoffen met gedetailleerde voorschriften voor ieder type meststof naar een systematiek van generieke voorschriften die zoveel mogelijk voor alle meststoffen gelijk zijn. Daarnaast worden niet langer individuele ontheffingen verleend om reststromen of afvalstoffen als meststoffen te kunnen verhandelen, maar komt er een generieke aanwijzing van rest- of afvalstromen. Het stelsel is liberaler: de gebruiker van de meststoffen kan aan de hand van het etiket en de gebruiksaanwijzing bij de meststoffen de geschiktheid van het product in zijn situatie beoordelen. De producent is verantwoordelijk voor het leveren van een product dat aan de verhandelingsseisen voldoet.

Bedrijfsspecifieke excretie

Recent heeft er een evaluatie plaatsgevonden van de Handreiking bedrijfsspecifieke excretie (hierna: handreiking). De handreiking is voor de sector een nuttig en bruikbaar instrument om de mineralenstroom, en daarmee de mestproductie, van het bedrijf te managen. De handreiking wordt steeds meer toegepast binnen de melkveehouderijsector. Uit de evaluatie blijkt echter ook dat de handreiking op een aantal punten verbeterd moet worden. Het gaat hierbij enerzijds om hulpmiddelen in het rekenprogramma zodat ondernemers het programma beter invullen en anderzijds om aanpassingen in de rekenmethodiek. De handreiking lijkt nu regelmatig een lagere excretie te berekenen dan de excretie in werkelijkheid is. De voorgestelde aanpassingen worden nog getoetst aan de praktijkresultaten van het project Koeien en Kansen. Ik zal uw Kamer voor de start van het nieuwe weide- en inkuilseizoen nader informeren over de aanpassingen van de handreiking.

Stalbalans

Vanwege de vragen in de sector over afwijkingen in de stalbalansen heb ik de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) gevraagd de stalbalansen en de forfaits voor de gasvormige verliezen nog eens kritisch tegen het licht gehouden. De CDM heeft voor het onderzoek ook de sector geconsulteerd. De CDM heeft onderzocht of er systematische fouten in de stalbalansen en forfaits zitten. Het advies van de CDM en het onderliggende rapport zijn nog in de afrondingsfase. De resultaten worden besproken met de sector.

Voor het einde van het jaar zal ik, na overleg met de sector, bezien tot welke aanpassingen het advies en de praktijkervaringen leiden.

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

Stikstofgebruiksnormen voor de jaren 2008 en 2009 voor akker- en tuinbouwgewassen op zand- en lössgronden waarvoor een korting wordt doorgevoerd (kg N/ha).

	2006	2007	2008	2009
<i>Zand</i>				
Consumptieaardappelen hoog	290	275	275	270
Consumptieaardappelen overig	265	250	250	245
Consumptieaardappelen laag	240	225	225	220
<i>Zand- en löss</i>				
Mais (bedrijven zonder derogatie)	185	175	175	150
Broccoli	270	255	255	245
Chinese kool	180	170	170	160
<i>Löss</i>				
Wintertarwe	220	220	220	195