

Vergaderjaar 2021–2022

33 037

Mestbeleid

AA

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2021

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister en Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn (hierna: 7^e AP) voor de periode 2022–2025 aan (bijlage 1). Dit 7^e AP wordt conform artikel 5 van de Nitraatrichtlijn¹ bij de Europese Commissie ingediend.

De Nitraatrichtlijn heeft tot doel om de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen. Dit betreft grond- en oppervlaktewater. Een lidstaat stelt vast welke maatregelen genomen moeten worden om aan de doelen te gaan voldoen. Met het 7^e AP geeft Nederland invulling aan deze verplichtingen van de Nitraatrichtlijn. Tevens wordt met de maatregelen in dit actieprogramma bijgedragen aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water² (hierna: KRW) waar het landbouwemissies van stikstof en fosfor naar grond- en oppervlaktewater betreft (inclusief kust- en overgangswateren). Hiermee wordt ook een bijdrage geleverd aan de Beleidsnota drinkwater (Kamerstuk 27 625, nr. 530).

Inhoud 7^e AP op hoofdlijnen

Op 6 september jl. heb ik de Tweede Kamer een ontwerp van het 7^e AP toegestuurd (Kamerstuk 33 037, nr. 399). Dit ontwerp is opengesteld voor internetconsultatie en hierop zijn ca. 3650 zienswijzen ontvangen. De inhoud van de zienswijzen heeft op onderdelen geleid tot aanpassingen in het 7^e AP. Ik vind het belangrijk om daarnaast een totaaloverzicht te geven van de ingediende zienswijzen en hoe daarmee is omgegaan. Ik verwacht

¹ Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

² Richtlijn 2000/60/EG van het Europees parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid

uw Kamer dit totaaloverzicht op korte termijn na te kunnen sturen. Parallel aan de internetconsultatie heb ik overleg gevoerd met een aantal sectororganisaties (met name LTO Nederland en NAJK, als vertegenwoordigers van een bredere groep sectorpartijen en BO Akkerbouw) over de maatregelen en mogelijke aanpassingen daarin. Hiermee heb ik ook invulling gegeven aan mijn toezegging aan de Tweede Kamer om met de sector in overleg te gaan, waarbij mijn uitgangspunt was dat ik open sta voor aanpassingen in het maatregelenpakket mits de alternatieve maatregelen vergelijkbaar of beter effect hebben op de waterkwaliteit en handhaafbaar, uitvoerbaar en betaalbaar zijn. Tevens ben ik in overleg met ketenpartijen gegaan om hun rol te bespreken in het verbeteren van de waterkwaliteit op landbouwbedrijven. Verder heb ik het ontwerp op 15 september jl. met de Tweede Kamer besproken, waarna op 11 november jl. diverse moties zijn aangenomen waarmee de Tweede Kamer heeft verzocht om aanpassing van maatregelen die waren opgenomen in het ontwerp 7^e AP (zie ook mijn brief aan de Tweede Kamer van 16 november jl., Kamerstuk 33 037, nr. 430). Ook heb ik diverse aanvullende studies en adviezen gevraagd en ontvangen over het ontwerp 7^e AP, namelijk een addendum op de milieueffectrapportage (bijlage 3), een aanvullende analyse naar mogelijke maatregelen voor de oppervlaktewaterkwaliteit (bijlage 4) en het advies van de Commissie voor de m.e.r. (bijlage 5). Al deze zaken hebben geleid tot aanpassingen in het maatregelenpakket zoals dat was opgenomen in het ontwerp 7^e AP, met als gevolg een netto neutraal effect op de verbetering van de waterkwaliteit ten overstaan van het ontwerp 7^e AP (bijlage 6), mits bij de implementatie rekening wordt gehouden met een aantal aanbevelingen zoals verwoord door de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) in het advies. Dit blijkt uit de CDM-beoordeling van de voorgenomen aanpassingen ten aanzien van het effect op de waterkwaliteit (bijlage 6). Dit alles heeft geresulteerd in het bijgevoegde definitieve 7^e AP (bijlage 1, zie ook een «was-wordt»-tabel in bijlage 2 waarin de aanpassingen in het 7^e AP ten opzichte van het ontwerp zijn weergegeven).

In het definitieve 7^e AP heb ik diverse aanpassingen doorgevoerd ten opzichte van het ontwerp zoals ik dat heb gepubliceerd op 6 september jl. De ingediende zienswijzen en overleggen met sectororganisaties hebben geleid tot aanpassingen in het maatregelenpakket. De maatregelen zijn hiermee beter werkbaar in de praktijk en de meest ingrijpende negatieve economische effecten zijn hiermee gemitigeerd, terwijl het doelbereik in stand is gebleven (bijlage 6). Ik wil mijn waardering uitspreken naar de organisaties die hieraan hebben bijgedragen en hierop veel inzet hebben gepleegd. Hoewel een aantal belangrijke pijnpunten voor de sector door middel van aanpassing van het maatregelenpakket zijn geadresseerd, ligt er nog steeds een stevig maatregelenpakket dat forse impact heeft op de landbouw, met name in probleemgebieden en probleemteelten wat betreft nutriëntenuitspoeling. Met het 7^e AP worden de doelen voor verbetering van de grondwaterkwaliteit onder landbouwbedrijven op termijn behaald in bijna alle gebieden (bijlage 3 en 6). De opgenomen maatregelen in het 7^e AP zijn op zichzelf nog niet voldoende om zicht te krijgen op de doelen voor oppervlaktewaterkwaliteit van de Nitraatrichtlijn en de KRW. Voor oppervlaktewaterkwaliteit wordt daarom nadrukkelijk de verbinding gezocht met integratie van de waterkwaliteit in de structurele aanpak stikstof. Indien de stikstofaanpak van een volgend kabinet niet voorziet in verdergaande maatregelen voor de oppervlaktewaterkwaliteit, zullen deze maatregelen alsnog aanvullend in het 7^e AP moeten worden opgenomen om de doelen voor de Nitraatrichtlijn en KRW te halen.

Hieronder ga ik beknopt in op de belangrijkste aanpassingen in het 7^e AP ten opzichte van het ontwerp zoals dat op 6 september jl. is gepubliceerd.

Duurzame bouwplannen

De eerste pijler van het 7^e AP richt zich op een transitie naar duurzame bouwplannen. Daarbij gaat het om bouwplannen waar (blijvend) grasland, rustgewassen en vanggewassen een substantieel deel van uit maken. Zij zorgen voor een betere bodemkwaliteit en dragen daarmee bij aan een betere waterkwaliteit en leveren tevens een bijdrage aan klimaatadaptatie, klimaatmitigatie en biodiversiteit. In mijn brief van 16 november jl. heb ik aangegeven dat de verplichte rotatie met rustgewassen alleen op zand- en lössgronden zal worden toegepast en niet op klei- en veengronden.³ Verder zullen biologische teelten worden uitgezonderd van deze verplichting. Ook langjarige teelten die langer op het land staan dan de maximale cyclus van de rustgewassen worden gedurende de teelt uitgezonderd van de rotatie.

Ook ten aanzien van de verplichting tot inzaai van een vanggewas heb ik een aantal aanpassingen doorgevoerd. Wat betreft de maisteelt blijft de inzaaidatum voor vanggewassen na mais (uiterlijk 1 oktober) behouden, maar zal wel gewerkt gaan worden met een commissie die jaarlijks advies gaat uitbrengen over de haalbaarheid van de 1 oktober datum voor het inzaaien van een vanggewas na mais op zand- en lössgrond, rekening houdend met de weersomstandigheden.⁴ Wat betreft winterteelten wordt advies gevraagd aan de CDM over de wintergewassen die uitgezonderd kunnen worden van de verplichting tot inzaai van vanggewassen.⁵ Ik verwacht dat de volgende teelten hier onder kunnen gaan vallen: gras, wintergranen, meerjarige teelten, bepaalde wintergroenten, bloembollen die in najaar worden gepoot, suikerbieten en mogelijk zetmeelaardappelen. Voor niet-mais gewassen en niet-winterteelten geldt dat inzaai van een vanggewas per 1 oktober gestimuleerd wordt op zand- en lössgrond. Een ondernemer kan ervoor kiezen om een vanggewas later in te zaaien, maar bij latere inzaai zal de gebruiksnorm voor het volgende jaar evenredig gekort worden (gedifferentieerde gebruiksnorm). Bij inzaai na 1 november (of geen inzaai) geldt de maximale korting. Het vanggewas dient tot minimaal 1 februari te blijven staan. Voor de vaststelling van de definitieve kortingen zal een advies van de CDM worden gevraagd. Tot slot wordt de stikstofgebruiksnorm voor groenbemesters voor niet-vlinderbloemige groenbemesters die voor 1 september gezaaid zijn en geteeld worden na graan- en graszaad en koolzaad niet geschraapt.⁶ Wel zal deze herzien worden met de algemene herziening van de stikstofgebruiksnorm. Met deze aanpassingen zijn de maatregelen voor vanggewassen beter uitvoerbaar in de praktijk. Deze aanpassingen leiden er wel toe dat de beoogde waterkwaliteitsverbetering door de inzaai van vanggewassen kleiner is dan voorzien in het ontwerp 7^e AP. Ter compensatie daarvan wordt de inzaai van een vanggewas per 2023 verplicht op 100% (in plaats van 60% per 2023 en 100% per 2027, zoals was opgenomen in het ontwerp 7^e AP) van het areaal op zand en löss (met inachtneming van de uitzonderingssituaties die hierboven zijn beschreven).

Een ander aspect van duurzame bouwplannen betreft het aandeel rustgewas op graasdierbedrijven. Grasland is belangrijk voor de teelt van ruwvoer in de melk- en rundvleesveehouderij (zoog- en weidekoeien), maakt maatschappelijke elementen als weidegang mogelijk en draagt daarmee ook bij aan vermindering van stikstofemissies. Verder draagt grasland bij aan een betere waterkwaliteit en bodemkwaliteit evenals aan

³ Motie Grinwis en Boswijk, Kamerstuk 33 037, nr. 417.

⁴ Motie Boswijk en Grinwis, Kamerstuk 33 037, nr. 407.

⁵ Motie Grinwis en Van Campen, Kamerstuk 33 037, nr. 419.

⁶ Motie Grinwis c.s., Kamerstuk 33 037, nr. 418.

koolstofopslag in de bodem (met name permanent grasland). De eisen voor een aandeel (permanent) grasland op graasdierbedrijven worden alleen opgelegd aan de melkvee- en rundvleesveehouderij (zoog- en weidekoeien).⁷ In mijn visie voor het toekomstig mestbeleid is aangekondigd dat de melkveehouderij en rundvleesveehouderij (zoog- en weidekoeien) op termijn grondgebonden dienen te worden. Zoals ik heb aangegeven in mijn brieven over het toekomstige mestbeleid (Kamerstuk 33 037, nrs. 374 en 395) kunnen daarbij voorwaarden gesteld worden aan de teelt van (permanent) gras gezien de grote positieve milieukundige aspecten. De komende maanden zal deze koppeling tussen grondgebondenheid en het aandeel (permanent) grasland waarover een melkvee- of rundvleesveebedrijf (zoog- en weidekoeien) dient te bezitten, nader uitgewerkt worden, in overleg met onder andere de sectorpartijen. Voor LNV richt het einddoel zich op een grondgebonden melk- en rundvleesveehouderij (weide- en zoogkoeien) met een passend areaal (permanent) grasland. Hiermee wordt deels invulling geven aan spoor 1 van het toekomstige mestbeleid en het uitgangspunt van 100% grondgebondenheid op melk- en rundveebedrijven. De besluitvorming over de precieze invulling hiervan, zal aan het nieuwe Kabinet worden gelaten die hierover in gesprek zal treden met onder andere de sectorpartijen voor een gedragen invulling passend bij de doelstellingen van het traject voor het toekomstige mestbeleid.

Teeltvrije zones

Teeltvrije zones waar geen bemesting en geen toepassing van gewasbeschermingsmiddelen plaatsvindt, beperken de afspoeling van o.a. nutriënten naar het oppervlaktewater en zorgen zo voor een betere kwaliteit van het oppervlaktewater. In het ontwerp 7^e AP heb ik aangegeven dat bredere teeltvrije zones van 2 meter bij overige wateren zullen worden ingevoerd, waarbij waterbeheerders de mogelijkheid krijgen op basis van hun kennis van lokale omstandigheden te bepalen waar een smallere teeltvrije zone afdoende is voor de waterkwaliteit (nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen) en dat hiervoor een wetenschappelijk onderbouwde leidraad zal worden opgesteld. In het definitieve 7^e AP heb ik opgenomen dat in de wetenschappelijk opgestelde leidraad nadrukkelijk ook de huidige oppervlaktewaterkwaliteit als criterium zal worden meegenomen.⁸ Hiermee worden wateren waar de waterkwaliteit al voldoet, ontzien van bredere teeltvrije zones. Aanvullend zal ik in de leidraad een stimulans opnemen voor kruidenrijk grasland, door als criterium toe te voegen dat bij grasland een teeltvrije zone van 1 meter i.p.v. 2 meter kan worden gehanteerd indien deze zone uit kruidenrijk grasland bestaat (behalve bij KRW-waterlichamen en ecologisch kwetsbare waterlopen), uiteraard mits de waterkwaliteit voldoet. Verder wordt op de teeltvrije zone beweiding toegestaan. Hiermee worden met name boeren ontzien die nu al actief bezig zijn met kruidenrijke teeltvrije zones vanuit het Agrarische Natuur- en Landschapsbeheer.

Een belangrijk punt in de ingediende zienswijzen en de gesprekken met sectorpartijen was dat de invoering van teeltvrije zones ertoe kan leiden dat melkveebedrijven die nu grondgebonden zijn, dat na invoering van de bredere teeltvrije zones niet meer zijn, terwijl zij geen grond hebben afgestoten en hun veestapel niet hebben uitgebreid. In dat kader zal in ieder geval de wet Verantwoorde en grondgebonden groei melkveehouderij ingetrokken worden. Ook wordt de definiëring van grondgebondenheid in de fosfaatbankregeling zodanig ingevuld dat teeltvrije zones de voor de fosfaatbank vereiste grondgebondenheid niet beïnvloeden. Dit

⁷ Motie Bisschop c.s., Kamerstuk 33 037, nr. 414.

⁸ Motie Van Campen en Boswijk, Kamerstuk 33 037, nr. 422.

punt zal verder worden meegenomen bij de uitwerking van spoor 1 van het Toekomstige mestbeleid. Beoogd wordt grondgebonden bedrijven zo min mogelijk te hinderen in hun bedrijfsvoering. Het streven is immers om juist tot meer grondgebondenheid te komen (zie ook hierboven). Zoals opgenomen in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (artikel 25) tellen teeltvrije zones in beginsel niet mee in de mestplaatsingsruimte. Omdat bij beweiding het onmogelijk zal zijn om de bufferstroken onbemest te laten, zal het niet meetellen van de bufferstrook in de plaatsingsruimte nader worden uitgewerkt met waar nodig een (grondsoort- en gewasafhankelijke) beperkte, generieke verlaging van de totaal stikstofgebruiksnorm. Hiermee blijft beweiding op teeltvrije zones mogelijk.

Afstemming met het GLB-traject is benodigd om de criteria voor de bredere teeltvrije zones uit het 7^e AP in aanmerking te laten komen voor een uitzondering op de conditionaliteit van 3 meter brede bufferstroken in het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouw Beleid. Hierover loopt het gesprek nog met de Europese Commissie.

Uitrijdperiode dierlijke mest

Bovenstaande aanpassingen in het maatregelenpakket verminderen het positieve effect op de waterkwaliteit ten opzichte van het ontwerp 7^e AP. Om dit te compenseren en het doelbereik in stand te houden, zijn in het 7^e AP een aantal aanscherpingen opgenomen in de uitrijdperiode voor dierlijke mest. De start van het uitrijdseizoen van drijfmest en dunne fractie dierlijke mest wordt voor bouwland verlaat met een maand (toegestaan vanaf 15 maart in plaats van 15 februari). Dit sluit aan bij een goede landbouwpraktijk. Hierbij kunnen vroege teelten worden aangegeven waarvoor deze verschuiving niet (volledig) zal gaan gelden. De CDM wordt gevraagd hiervan een lijst op te stellen. Met deze aanpassing in de uitrijdperiode kan de aanmeldplicht van percelen voor maïsteelt vervallen, waardoor de administratieve last vermindert. Verder wordt de najaarsbemesting (bemesten na 1 augustus) voor bouwland beperkt tot maximaal 60 kg N/ha uit dunne fractie dierlijke mest en drijfmest. Dit sluit ook aan bij een goede landbouwpraktijk.

Aanvullend zie ik mij genoodzaakt om de in het ontwerp 7^e AP voorgenomen verruiming van de uitrijdperiode voor vaste mest op zand- en lössgrond met twee weken (van 1 september naar 15 september) niet door te voeren, omdat uit een advies van de Technische Commissie Bodem blijkt dat dit het risico op uitspoeling van nutriënten vergroot.⁹ Wel wordt de start van de uitrijdperiode voor storijske vaste mest vervroegd op zand- en lössgrond met een maand zoals aangegeven in het ontwerp 7^e AP. Deze maatregel wordt dus specifiek gericht op storijske vaste mest op deze grondsoorten. Dit is de meest geschikte mestsoort voor verbetering van de bodem en voor weidevogels.¹⁰ Hiermee wordt tevens aangesloten bij de maatregel ter stimulering van organische stofrijke meststoffen.

Maatwerkpaak

Het bedrijfsleven heeft aangegeven graag meer mogelijkheden tot maatwerk op te nemen in het 7^e AP. Dit sluit aan bij de bredere wens om agrariërs meer doelgericht af te rekenen en minder te belasten met middelvoorschriften. Om dit concreet te maken voor waterkwaliteit hebben LTO Nederland, NAJK, NAV, POV, BO Akkerbouw, NZO, Rabobank

⁹ TCB-advies «Uitstel uitrijdverbod vaste mest vanwege neerslag in regio Zuid-Limburg 2021»

¹⁰ CDM-advies «Effecten van mesttoediening op regenwormen als voedsel voor weidevogels», 17-09-2020

en Cumela gezamenlijk het initiatief genomen om een maatwerkaanpak uit te werken. In deze maatwerkaanpak krijgt de ondernemer een keuze tussen bedrijfsspecifiek maatwerk om de waterkwaliteit te verbeteren en (een deel van) het generieke beleid. De insteek van de maatwerkaanpak is «de meest effectieve maatregelen op de meest zinnige plek». Deze maatwerkaanpak richt zich op verbetering van zowel grond- als oppervlaktewaterkwaliteit, daar waar deze niet aan de normen voldoet.

In het voorstel van de sectorpartijen stellen ondernemers die kiezen voor de maatwerkaanpak op bedrijfsniveau een plan op met daarin welke wetenschappelijk onderbouwde maatregelen het beste passen bij het bedrijf in relatie tot de opgave, en committeren zich hieraan. Daarbij toont de ondernemer aan dat hij/zij de aangegeven maatregelen uitvoert en de benodigde resultaten in de waterkwaliteit behaalt. Hiervoor wordt monitoring toegepast; denk bijvoorbeeld bij de grondwaterkwaliteit aan het meten van nitraatresidu (NR) als indicator voor nitraatconcentratie op perceelsniveau waarbij de uitkomst aan een bepaalde bandbreedte moet voldoen. Deze ondernemers krijgen dan een ontheffing van (een deel van) de generieke maatregelen uit het 7^e AP. Wanneer zij niet aan hun gecommiteerde inspanning voldoen vallen zij automatisch terug in het generieke beleid.

Ik sta positief tegenover dit voorstel van de sectorpartijen. Voorwaarde voor de invoering van deze maatwerkaanpak is wel dat deze aanpak tot minimaal dezelfde verbetering van de waterkwaliteit gaat leiden als het generieke beleid en dat deze aanpak handhaafbaar, uitvoerbaar en betaalbaar is. Ook de koppeling tussen de maatwerkaanpak en het GLB zal nog moeten worden uitgewerkt in verband met de conditionaliteitseisen die aansluiten op de maatregelen in het 7^e AP. Om hiertoe te komen is een verdere uitwerking van het voorstel benodigd. Als onderdeel van het 7^e AP start ik hiertoe een gezamenlijk traject met de sector.¹¹ Hierbij zijn ook de jonge boeren betrokken.¹² Ik verwacht van ketenpartijen dat zij hierbij ook hun verantwoordelijkheid nemen om boeren te ondersteunen bij metingen en toepassing van maatregelen op bedrijfsniveau. In dit gezamenlijke traject wordt de maatwerkaanpak in de komende maanden (tot ca. medio 2022) verder uitgewerkt om te komen tot een handhaafbare, uitvoerbare en betaalbare aanpak die tot een gelijkwaardige of grotere waterkwaliteitsverbetering zal leiden als de maatregelen uit het 7^e AP. Hierbij wordt ook verkend op welke maatregelen uit het generieke beleid ontheffing verleend kan worden in de maatwerkaanpak en op welke manier de handhaving geborgd zal worden (publiek of privaat). In de tweede helft van 2022 zal een besluit worden genomen («go/no go») over daadwerkelijke invoering van de maatwerkaanpak. Om hiertoe te komen stel ik gezamenlijk met het bedrijfsleven een plan van aanpak (incl. tussentijdse mijlpalen) op. Ik zal u op de hoogte houden van de voortgang. De streefdatum voor ingang van de maatwerkaanpak bij een «go» is 1 januari 2023.

Aanvullende maatregelen oppervlaktewaterkwaliteit en koppeling met stikstofaanpak

Uit de milieueffectrapportage, het addendum op de milieueffectrapportage en het CDM advies over de aanpassingen ten opzichte van het ontwerp 7^e AP, blijkt dat met het 7^e AP doelbereik voor het grondwater in zicht komt, maar dat de oppervlaktewaterkwaliteitsdoelen nog niet gehaald worden. Zoals aangekondigd bij de aanbidding van het ontwerp

¹¹ Motie Boswijk en Grinwis, Kamerstuk 33 037, nr. 429; en motie Van Campen c.s., Kamerstuk 33 037, nr. 423.

¹² Motie Van der Plas en Van Haga, Kamerstuk 33 037, nr. 410.

7^e AP heb ik een onderzoek laten uitvoeren naar aanvullende maatregelen voor de oppervlaktewaterkwaliteit (bijlage 4), aangezien voor de KRW per 2027 alle maatregelen genomen dienen te zijn die zullen zorgen voor doelbereik. In het onderzoek is verkend welke aanvullende maatregelen kunnen worden toegepast om de oppervlaktewaterkwaliteit te verbeteren, zoals uitmijnen van fosfaat, verbod van teelten of inrichtingsmaatregelen. Waar voor grondwaterkwaliteit de opgave vrij goed de grondsoort volgt (zand- en löss stevige opgave, klei en veen minder tot geen), is dit voor oppervlaktewaterkwaliteit meer gevarieerd en verspreid over het land (zie tabel 2 in het rapport, bijlage 4). Er wordt aangegeven dat om daadwerkelijk te komen tot passende maatregelen, het noodzakelijk is om in te zoomen op hotspots binnen probleemstroomgebieden om uiteindelijk oorzaken en oplossingen te vinden op gebiedsniveau, bedrijfsniveau of zelfs perceelsniveau. Dat betekent dat deze maatregelen beter op gebiedsniveau uitgewerkt kunnen gaan worden en niet als generieke maatregelen opgelegd moeten worden vanuit het Rijk. Daarbij zijn soms stevige maatregelen nodig en maatregelen die zich richten op ruimtelijke inrichting en veranderingen in het watersysteem.

Maatregelen in het kader van de Stikstofaanpak bieden kansen om de mate van het doelbereik voor de Nitraatrichtlijn en de KRW te vergroten en meekoppeleffecten te benutten, zo is gebleken uit de onderzoeken die zijn gedaan in verband met de aanpak van de stikstofproblematiek door de WUR¹³. Het betreft maatregelen als extensivering van landbouwbedrijven en het inrichten van beekdalen in het oostelijk en zuidelijk zandgebied met maximaal 250 meter brede stroken grond, die worden omgezet in natuur of extensief beheerd grasland. In dit kader is door de WUR berekend dat ca. 0,5–1,9 miljard euro benodigd is voor grootschalig herstel van beekdalen (Kenmerk 2021Z2030710). Hiermee wordt tevens een bijdrage geleverd aan de natuurkwaliteit. Ik verwijs hiervoor ook naar mijn brief over de voortgang van de aanpak van de stikstofproblematiek van 12 november jl. (Kenmerk 2021Z20307) en naar de brief van de Minister van IenW van voorafgaand aan het Wetgevingsoverleg Water van 22 november jl. (Kamerstuk 2021IENW/BSK-2021/301273)¹⁴. Integratie van waterkwaliteit in de gebiedsgerichte aanpak stikstof kan de effectiviteit van de aanpak bevorderen. Het is aan het nieuwe kabinet om hierover te besluiten.

Financiering

Het mestbeleid kent geen structurele financiering. Normaalgesproken vindt toekenning van financiële middelen voor het mestbeleid plaats bij de vorming van een nieuw kabinet. Omdat een nieuw kabinet nu nog niet is gevormd en het definitieve 7e actieprogramma voor het einde van dit jaar ingediend moet worden bij de Europese Commissie, heeft het demissionaire kabinet vandaag ingestemd met toekenning van financiële middelen ter uitvoering van het 7^e AP en het mestbeleid voor de periode 2022–2025. In totaal gaat het om € 118,7 miljoen. Financiële dekking vindt plaats door aanwijzing van gereserveerde stikstofmiddelen die op dit moment op de Aanvullende Post bij het Ministerie van Financiën staan en nog niet zijn opgevraagd voor de uitvoering. Bij 1^e suppletoire 2022 zal naar verwachting de definitieve financiële dekking voor het 7^e AP ingevuld kunnen worden. Bij Ontwerpbegroting 2022 (Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 2, pagina 24) is tevens reeds € 18,2 miljoen toegevoegd aan de LNV-begroting om in 2022 te kunnen starten met het 7^e AP.

¹³ Memo Kansen van de stikstofaanpak voor het doelbereik van de KRW voor nutriënten. Groenendijk, 2021. Wageningen Environmental research.

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/11/16/brief-voor-het-wetgevingsoverleg-water-van-22-november-2021>

Stand van zaken derogatie

Het actieprogramma behoeft formeel geen goedkeuring van de Europese Commissie (EC). In geval van een verzoek van een lidstaat om derogatie van de Nitraatrichtlijn beoordeelt de EC wel of het actieprogramma een adequate basis biedt voor verlening van derogatie. Daarnaast ziet de EC ten algemene toe op naleving van de vereisten van de Nitraatrichtlijn door lidstaten. Nederland maakt al geruime tijd gebruik van derogatie van de Nitraatrichtlijn en wil dit ook de komende periode blijven doen. Het belang hiervan is door de Tweede Kamer meermaals benadrukt. In het licht van een nieuwe derogatieaanvraag heb ik de EC meegenomen in het 7^e AP en hebben gesprekken plaatsgevonden over het gepubliceerde ontwerp alsook over de aanpassingen in het maatregelenpakket zoals ik die heb doorgevoerd in het definitieve 7^e AP. In de gesprekken tot nu toe toont de EC zich kritisch over de staat van de waterkwaliteit in Nederland en het tempo waarin de benodigde waterkwaliteitsverbetering wordt bereikt. In de gesprekken is nadrukkelijk ook aandacht geweest voor de bredere (milieu)context van de landbouw in Nederland. Op dit moment is nog niet duidelijk of de EC het 7^e AP een voldoende basis acht voor verlenging van derogatie van de Nitraatrichtlijn. Vanzelfsprekend blijf ik hierover in gesprek met de EC. Op korte termijn spreek ik hier ook persoonlijk over met de verantwoordelijk Commissaris Sinkevicius. Mijn inzet is erop gericht om in het Nitraatcomité van 15 december a.s. de volgende stap in de procedure tot derogatieverlening te kunnen zetten.

Bestuursovereenkomst aanpak grondwaterbeschermingsgebieden

Eind 2017 is de «Bestuursovereenkomst aanvullende aanpak nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden» (hierna: Bestuursovereenkomst) ondertekend door LTO Nederland, Vereniging van drinkwaterbedrijven in Nederland (Vewin), Interprovinciaal Overleg (IPO) en de ministeries van IenW en LNV. Dit traject is ingezet naar aanleiding van het RIVM-onderzoek «Effecten van het landelijk mestbeleid op de grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden»¹⁵ en vastgelegd in het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2018–2021, hierna: 6^e AP). Doel van de bestuursovereenkomst is om uiterlijk in 2025 nitraatconcentraties in het uitspoelingswater in de wortelzone te realiseren die gebiedsgemiddeld onder de 50 mg nitraat per liter liggen.

Overeenkomstig de bepaling in de bestuursovereenkomst over een evaluatie van die overeenkomst is op 27 oktober jl. door de betrokken partijen in een bestuurlijk overleg vastgesteld dat het gezien de resultaten functioneel is om deze bestuursovereenkomst met één jaar te verlengen tot 1 januari 2023. Hiermee is er voor alle betrokkenen duidelijkheid over voortzetting in 2022. De partijen zullen op uiterlijk 1 juli 2022 besluiten of deze overeenkomst wordt voortgezet. In de periode tot 1 juli zullen de partijen een nadere analyse uitvoeren van het voorziene doelbereik en resterende doelgat, de voor- en nadelen van een voortzetting van deze overeenkomst en eventuele alternatieven daarvoor, die inzichtelijk worden gemaakt evenals de condities bij een eventueel vervolg.

Aan deze vaststelling van het bestuurlijk overleg liggen twee evaluaties ten grondslag, die ik uw Kamer hierbij toezend. Ten eerste betreft het een samenvatting (opgesteld door Royal Haskoning DHV) van de appreciatie-notities waarin de samenwerkende partijen in de regio het doelbereik hebben afgewogen (bijlage 7). Hiervoor hebben partijen in de regio gebruik gemaakt van de voortgangsrapportages die per grondwaterbe-

¹⁵ Claessens, J. et al. (2017), RIVM Rapport 2016–0199

schermingsgebied zijn opgesteld en van de bij het ontwerp 7^e AP behorende PLANMer. Ten behoeve van de afweging in de regio heb ik Wageningen Universiteit & Research gevraagd de milieueffecten van de duurzame bouwplannen op grondwaterbeschermingsgebieden inzichtelijk te maken. Deze rapportage is eveneens bijgevoegd bij deze brief en maakt deel uit van de bredere analyse naar de milieueffecten van duurzame bouwplannen (bijlage 3).

Uit de samenvatting komt naar voren dat de regio's verwachten in maximaal 50% van de gebieden het doel van 50 mg/l nitraat te kunnen halen met de in de bestuursovereenkomst voorgestane aanpak waarbij agrarische ondernemers door een betere bedrijfsvoering de uitspoeling van nitraat reduceren. Bij deze inschatting speelt toename van langere perioden van droogte een belangrijke rol. Daarnaast is in algemene zin aangegeven dat door traagheid waarmee nitraatconcentraties reageren op maatregelen in de bedrijfsvoering (na-ijleffect) het binnen de looptijd van de overeenkomst niet goed mogelijk is om de effectiviteit van de maatregelen of aanpak als geheel door middel van monitoringsresultaten vast te stellen. De effecten van de duurzame bouwplannen, zoals opgenomen in het 7^e AP, zullen in grondwaterbeschermingsgebieden een beperkt effect hebben, doordat de meeste gebieden al voldoen aan de 1 op 3 teeltrotatie met rustgewassen.

Ten tweede is door de Audit Dienst Rijk (ADR) een procesevaluatie uitgevoerd waarmee inzicht is gekregen in het verloop van de uitvoering van de bestuursovereenkomst en de leer- en verbeterpunten in het proces dat is ingezet (bijlage 8). Hieruit blijkt dat er tevredenheid en voldoening is over de samenwerking die is ontstaan met erkenning voor elkaars positie en belangen. Het overall beeld is dat de aanpak als meerwaarde wordt gezien en dat er veel waardevolle kennis en ervaring is opgedaan. Ook is er tevredenheid over het voortbouwen op de projecten die reeds liepen in de vijf provincies, en waarin de belangrijkste betrokkenen al gezamenlijk om tafel zaten en werkten vanuit een gemeenschappelijk doel en gedeelde urgentie aan het verminderen van de nitraatconcentraties. Essentieel onderdeel van de aanpak was de advisering van individuele of groepen boeren die leidde tot meer bewustwording en kennis en ondersteuning bij de implementatie van maatregelen gericht op vermindering van nitraatconcentraties in het grondwater. Daardoor werden deze maatregelen meer en effectiever omgezet in handelen. Betrokken partijen vinden het opgebouwde vertrouwen én de samenwerking belangrijk. Zij willen een betrouwbare partner zijn en het ingezette proces, en daarvoor gemaakte afspraken, op een correcte manier afronden. De betrokkenen zijn tot slot over het algemeen positief over de koppeling aan het DAW. Er waren ook punten van kritiek over de onduidelijkheid over het criterium waaróp en het moment van het treffen van dwingende maatregelen ten behoeve van het doelbereik. Daarnaast verliep het beschikbaar stellen van financiën aanvankelijk moeizaam. Ook het bij herhaling beschikbaar moeten stellen van gedetailleerde informatie werd als een «verantwoordingslast» ervaren in de regio. Zorg is uitgesproken over de borging van verzamelde informatie, data, opgedane ervaringen, lessen die geleerd zijn.

Bij dit alles moet in acht worden genomen dat de 34 grondwaterbeschermingsgebieden door de combinatie van grondsoort, grondwaterstand, agrarisch grondgebruik en onttrekking van water voor drinkwaterbereiding als de meest gevoelige gebieden voor nitraatuitspoeling in Nederland mogen worden beschouwd. Vanuit dit gezichtspunt hebben de partijen in de regio gezamenlijk hoe dan ook een te waarderen prestatie neergezet.

Tot slot is de regering middels de motie Futselaar (Kamerstuk 35 570, nr. 60) verzocht in het kader van de aanpak grondwaterbeschermingsgebieden te zorgen voor bindende afspraken die leiden tot doelbereik in 2022–2025. De evaluatie naar doelbereik heeft laten zien dat in de meest kwetsbare gebieden doelbereik door de gezamenlijke aanpak gerealiseerd kan worden. Dat is een belangrijke constatering. Omdat het de meest kwetsbare gebieden betreft en effecten van maatregelen door na-ijleffecten pas na verloop van tijd in monitoringsresultaten tot uitdrukking komen, is de verwachting dat ook verplichtende maatregelen niet in 2025 tot doelbereik zullen leiden. Bovendien is vastgesteld dat de gekozen aanpak effectief is geweest voor de optimale praktische toepassing van maatregelen. Een belangrijke constatering uit de procesevaluatie is daarnaast dat met de gekozen aanpak het vertrouwen tussen de betrokken partijen is opgebouwd en de samenwerking van belang wordt geacht. De nadere analyse die in de periode tot 1 juli aanstaande uitgevoerd wordt naar doelbereik is hierbij van belang. Ik wil niet vooruitlopen op die analyse en zal het komende half jaar met de regio bezien hoe bindende afspraken om doelbereik te realiseren kunnen worden gemaakt. Ik zal u hierover dan verder informeren.

Gecombineerde indicator fosfaattoestand van de bodem

In het 6^e AP is opgenomen dat per 2021 de zogenaamde gecombineerde indicator gebruikt zal worden voor de bepaling van de fosfaattoestand van de bodem. Deze fosfaattoestand bepaalt vervolgens welke fosfaatgebruiksnorm geldt voor een perceel landbouwgrond. Omdat in plaats van één nu twee waarden de fosfaattoestand van de bodem bepalen, was het nodig de klassenindeling, die aangeeft bij welke waarden van de fosfaatindicator welke fosfaatklasse en daarmee fosfaatgebruiksnorm hoort, te herzien. Dit is aangegeven in het zesde actieprogramma (onderdeel 5.3.1). De CDM heeft hiervoor een advies opgesteld, waarin een voorstel is gedaan voor een klassenindeling.¹⁶ Hierbij is als uitgangspunt gehanteerd dat er een zo neutraal mogelijke overgang zou plaatsvinden wat betreft de fosfaatplaatsingsruimte. De verwachting daarbij was dat de gemiddelde veranderingen op bedrijfsniveau ook beperkt zouden zijn, al is door de CDM ook expliciet aangegeven dat niet uit te sluiten is dat de effecten voor individuele bedrijven relatief groot konden zijn.

Najaar 2020 is gebleken dat, vooral in Zeeland, akkerbouwers te maken zouden krijgen met relatief grote afnames in fosfaatplaatsingsruimte op bedrijfsniveau. Destijds heb ik de CDM wederom advies gevraagd over wat deze relatief grote afnames kan verklaren. Een mogelijke verklaring van de CDM was dat het meer bodemgebonden fosfaat, dat tot uiting komt in het P-AL getal van de gecombineerde indicator, eerder niet gebruikt werd in de bepaling van de fosfaatgebruiksnorm voor bouwland. Jonge zeeklei heeft van nature een relatief grote hoeveelheid bodemgebonden fosfaat, waardoor dit effect vooral sterk naar voren komt in de akkerbouw in Zeeland. Een lagere fosfaatgift zou in dat geval zowel landbouwkundig als milieukundig juist zijn.

Omdat een afname in de plaatsingsruimte stevige consequenties voor de bedrijfsvoering heeft, heb ik in mijn brief van 24 december 2020 (Kamerstuk 33 037, nr. 381) aangegeven dat ik zou voorzien in de mogelijkheid om de analyserapporten, waarin de fosfaattoestand van de

¹⁶ 15CDM-advies «Fosfaatplaatsingsruimte bij gecombineerde indicator fosfaattoestand» 25-07-2019 https://www.wur.nl/upload_mm/6/b/d/b50e56c6-6306-404e-bb0d-4e09c2ec7a38_1933414_CDM%20advies%20Verzoek%20om%20advies%20invulling%20gecombineerde%20indicator%20fosfaattoestanden%20bodem.pdf

bodem staat vermeld en die in 2020 zouden vervallen, ook in 2021 nog geldig te laten zijn. Er kon hiermee dus de facto in alle gevallen gekozen worden tussen ofwel gebruik van de oude systematiek, ofwel de nieuwe voor de bepaling van de fosfaatgebruiksnorm van een perceel.

Dit jaar heb ik gebruikt om verder te verkennen welke zorgen er leven in de akkerbouwsector omtrent een afname van fosfaatplaatsingsruimte, en of deze afname inderdaad zowel landbouwkundig als milieukundig juist is. Wat betreft de zorgen uit de sector heb ik begrepen dat men zich voornamelijk zorgen maakt over de beschikbaarheid van het meer bodemgebonden fosfaat voor het gewas, en over de aanvoerruimte voor organische stof. In opdracht van BO Akkerbouw hebben NMI, WUR en Delphy daarom een studie uitgevoerd naar het rendement van de aardappelteelt bij de fosfaatgebruiksnormen onder de systematiek van gecombineerde indicator.¹⁷ De conclusie van dit onderzoek luidt dat «in geen van de fosfaatklassen de fosfaattoestand van de bodem, in combinatie met de toegestane fosfaatgift, een belemmering zal zijn voor de fosfaatvoorziening van aardappelen». Ook wordt geconcludeerd dat «de huidige gebruiksnormen geen belemmering hoeven te zijn voor een voldoende hoge aanvoer van organische stof, ook niet op gronden met een hoge fosfaattoestand. De keuze in het soort mest is van groter belang voor de organische stofbalans dan de hoogte van de gebruiksnorm: (deels) vervangen van varkensdrijfmest door rundveedrijfmest eventueel in combinatie met vaste mest en/of compost (omdat compost relatief veel effectief organische stof bevat per kg fosfaat en een fosfaatvrije voet van 50% heeft) zorgt voor voldoende Effectieve Organische Stof-aanvoer.»

De aardappel staat te boek als een fosfaatbehoefstig gewas. De meeste andere gewassen zullen ruim uit kunnen met de fosfaatgebruiksnormen onder de nieuwe systematiek. Ik zie dan ook geen landbouwkundige noodzaak voor het vasthouden aan de oude systematiek, maar wel een milieukundige noodzaak voor de overgang naar de nieuwe. Ik zal de overgangsregeling dan ook niet verder verlengen na 2021. Dit betekent concreet dat rapporten, welke eigenlijk per 1 januari 2021 zouden vervallen en welke dit jaar nog geldig waren op basis van de overgangsregeling, vervallen vanaf 1 januari 2022. De rapporten uit 2018, 2019 en 2020, waarvan de geldigheidsduur van 4 jaar nog loopt, zullen wel nog geldig blijven. Dat betekent bijvoorbeeld dat een rapport met een Pw-getal gebaseerd op een monsternamen na 15 mei 2019 nog gebruikt kan worden bij de Gecombineerde Opgave die sluit op 15 mei 2023. In een dergelijk geval zullen de fosfaatgebruiksnormen tot en met 2023 gelden zoals deze in het jaar 2020 golden.

Wel vind ik het van belang dat ondernemers zoveel mogelijk ruimte krijgen in de keuze voor het gebruik van organische stof-rijke meststoffen, zoals ook in het hierboven genoemde onderzoek beschreven is. Dit sluit aan bij het 7^e AP waarin ik extra ruimte geef binnen de fosfaatgebruiksruiimte voor het gebruiken van organische stof-rijke meststoffen en bodemverbetersaars.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten

¹⁷ Van Rotterdam, D, W. Vervuurt, W. van Geel, D.W. Bussink, H. Brinks, J. de Haan (2021) Fosfaatvoorziening aardappel; relatie tussen mestbeleid, fosfaattoestand van de bodem en voorziening van het gewas, Nutriënten Management Instituut BV, Wageningen, Rapport 1777.N.20, pp 57