

Vergaderjaar 2013–2014

33 037

Mestbeleid

Nr. 82

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 17 december 2013

Binnen de vaste commissie voor Economische Zaken hebben enkele fracties de behoefte enige vragen en opmerkingen voor te leggen over de ontwerp-regeling, houdende een wijziging van de Uitvoeringsregeling meststoffenwet in verband met het stellen van regels met betrekking tot de wijze van uitvoering van het controleprogramma, bedoeld in artikel 5, zesde lid, van de Nitraatrichtlijn. (Kamerstuk 33 037, nr. 78)

De op 25 november 2013 toegezonden vragen en opmerkingen zijn met de door de Staatssecretaris bij brief van 16 december 2013 toegezonden antwoorden hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Hamer

Adjunct-griffier van de commissie,
Peen

Inhoudsopgave

I	Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
	Vragen van de leden van de VVD-fractie	2
	Vragen van de leden van de CDA-fractie	3
II	Antwoord / Reactie van de Staatssecretaris	3

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen van de leden van de VVD-fractie

Aanleiding van deze regeling

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de Uitvoeringsregeling meststoffenwet. Deze regeling tot wijziging schept een kader voor de wijze waarop de in de Nitraatrichtlijn voorgeschreven controleprogramma's worden uitgevoerd. Met deze wijziging wordt invulling gegeven aan de motie van het lid Koopmans (Kamerstuk 28 385, nr. 138) en het amendement van het lid Koopmans (Kamerstuk 31 945, nr. 10).

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Staatssecretaris van Infrastructuur & Milieu in een brief aan de Tweede Kamer van 15 december 2010 de Kamer heeft laten weten dat de nitraatconcentratie in de bovenste meter van het grondwater niet langer als enige leidend is voor de invulling van het nitraatactieprogramma. Ook resultaten van metingen in diepere bodemlagen en de kwaliteit van het oppervlaktewater worden gebruikt om de maatregelen in het actieprogramma te formuleren. De leden van de VVD-fractie vragen of de metingen in de diepere bodemlagen en de kwaliteit van het oppervlaktewater al worden meegenomen om maatregelen te formuleren en of dit ook daadwerkelijk heeft geleid tot andere maatregelen dan wanneer alleen de nitraatconcentratie in de bovenste meter van het grondwater leidend was gebleven? Zo nee, kan de Staatssecretaris aangeven waarom deze metingen nog niet worden meegenomen en per wanneer dit dan wel gaat gebeuren? Kan de Staatssecretaris ook alvast vooruit lopen op de effecten van deze metingen voor de te nemen maatregelen?

Uitvoering controleprogramma

De leden van de VVD-fractie lezen dat sinds de start van het controleprogramma nitraatconcentraties worden gemeten in de eerste meter van het grondwater. De leden van de VVD-fractie willen weten hoe de controleprogramma's in andere Europese lidstaten worden uitgevoerd. Hebben deze lidstaten ook altijd de nitraatconcentraties gemeten in de eerste meter van het grondwater of werd in deze lidstaten ook dieper in het grondwater gemeten? En zo ja, kan de Staatssecretaris aangeven waarom Nederland dan niet eerder is overgegaan tot het dieper meten in het grondwater? De leden van de VVD-fractie vragen verder hoeveel ruimte lidstaten hebben om de in de Nitraatrichtlijn voorgeschreven controles naar eigen inzichten in te vullen, of schrijft de richtlijn voor dat er gemeten moet worden volgens eenduidige systematiek?

De leden van de VVD-fractie lezen dat Nederland het actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn toepast op het hele grondgebied. Niettemin wordt er in de wetgeving wel onderscheid gemaakt tussen hoofdgrondsoorten en worden maatregelen gebaseerd op de kwetsbaarheid van de bodem voor nitraatuitspoeling. De monitoringprogramma's zijn daarom gericht op de belangrijkste hoofdgrondsoortregio's: de zand-, loss-, klei- en veenregio. Kan de Staatssecretaris toelichten waarom het noodzakelijk is dat het actieprogramma wordt toegepast op het hele grondgebied van

Nederland? Kan de Staatssecretaris aangeven of in andere lidstaten in Europa ook onderscheid in wetgeving wordt gemaakt tussen hoofdgrondsoorten en maatregelen worden gebaseerd op de kwetsbaarheid van de bodem voor nitraatuitspoeling? Zo nee, kan de Staatssecretaris toelichten op welke wijze in andere EU-lidstaten maatregelen worden bepaald in het kader van het actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn en wat de effecten van deze maatregelen zijn?

De leden van de VVD-fractie lezen dat binnen het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LLM), naast de gegevens over de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater, gegevens over het mineralenmanagement worden verzameld. Kan de Staatssecretaris aangeven waar deze gegevens voor worden gebruikt?

Vragen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgenomen wijziging van de Uitvoeringsregeling meststoffenwet. De leden van de CDA-fractie hebben deze wijziging bepleit en zijn verheugd dat deze eindelijk wordt geformaliseerd. De leden van de CDA-fractie begrijpen dat deze wijziging al de bestaande praktijk is. Daarom vragen deze leden de Staatssecretaris helderheid te verschaffen over de rede waarom deze wijziging niet eerder is ingevoerd? Immers de motie van het lid Koopmans (Kamerstuk 28 385, nr. 138) en het amendement van het lid Koopmans (Kamerstuk 31 945, nr. 10) dateren nog uit een vorig decennium. Indien deze wijziging eerder was ingevoerd, had deze dan meegenomen kunnen worden bij de onderhandelingen over het 5de actieprogramma Nitraatrichtlijn? Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie of deze wijziging nog van invloed is of kan zijn op het 5de actieprogramma Nitraatrichtlijn? En zo nee, waarom niet?

II Antwoord / Reactie van de Staatssecretaris

De leden van de VVD-fractie vragen of de metingen in de diepere bodemlagen en de kwaliteit van het oppervlaktewater al worden meegenomen om maatregelen te formuleren en of dit ook daadwerkelijk heeft geleid tot andere maatregelen dan wanneer alleen de nitraatconcentratie in de bovenste meter van het grondwater leidend was gebleven? Zo nee, kan de Staatssecretaris aangeven waarom deze metingen nog niet worden meegenomen en per wanneer dit dan wel gaat gebeuren? Kan de Staatssecretaris ook alvast vooruit lopen op de effecten van deze metingen voor de te nemen maatregelen?

De voorgenomen wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet betreft het formaliseren van een staande monitoringpraktijk. Bij het formuleren van maatregelen voor de actieprogramma's Nitraatrichtlijn wordt al gebruik gemaakt van monitoringresultaten uit verschillende bronnen, niet uitsluitend de resultaten van monitoring in de eerste meter van het grondwater. De Europese Commissie ziet hierop toe. De vraag van de leden van de VVD-fractie of de metingen in de diepere bodemlagen en de kwaliteit van het oppervlaktewater heeft geleid tot andere maatregelen dan wanneer alleen de nitraatconcentratie in de bovenste meter van het grondwater leidend was gebleven is daarmee hypothetisch.

De leden van de VVD-fractie willen weten hoe de controleprogramma's in andere Europese lidstaten worden uitgevoerd. Hebben deze lidstaten ook altijd de nitraatconcentraties gemeten in de eerste meter van het grondwater of werd in deze lidstaten ook dieper in het grondwater gemeten? En zo ja, kan de Staatssecretaris aangeven waarom Nederland dan niet eerder is overgegaan tot het dieper meten in het grondwater? De leden van de VVD-fractie vragen verder hoeveel ruimte lidstaten hebben

om de in de Nitraatrichtlijn voorgeschreven controles naar eigen inzichten in te vullen, of schrijft de richtlijn voor dat er gemeten moet worden volgens eenduidige systematiek?

De Nitraatrichtlijn schrijft voor dat lidstaten passende controleprogramma's opstellen en deze uitvoeren om de doeltreffendheid van de actieprogramma's te beoordelen. Lidstaten die hun gehele grondgebied als kwetsbare zone hebben aangewezen dienen daarbij het nitraatgehalte van de wateren (oppervlaktewater en grondwater) op zodanig geselecteerde meetplaatsen te controleren, dat de omvang van de nitraatverontreiniging uit agrarische bronnen kan worden vastgesteld (artikel 5, lid 6, Nitraatrichtlijn).

De Nitraatrichtlijn schrijft aan lidstaten niet bindend voor hoe er gemeten moet worden¹. De wijze van monitoren moet echter geschikt zijn om de doeltreffendheid van de actieprogramma's te kunnen beoordelen. Dit betekent dat het monitoringprogramma zodanig ingericht moet worden dat informatie verkregen wordt over de relatie tussen bemesting en milieueffect, dat uitspraken gedaan kunnen worden over een representatief deel van de Nederlandse landbouw en het landbouwareaal en dat de informatie tijdig beschikbaar is om te kunnen dienen als input voor de op te stellen maatregelen in de actieprogramma's en om mestbeleid effectief bij te sturen.

In de Derogatiebeschikking zoals deze door de Europese Commissie aan Nederland is afgegeven zijn wel specifieke monitoringverplichtingen opgenomen om het effect van de derogatie in beeld te brengen.

Lidstaten zijn, binnen de genoemde randvoorwaarden, vrij naar eigen inzicht en afgestemd op de eigen specifieke (geo)hydrologische omstandigheden en ligging van de kwetsbare zones de monitoring ten behoeve van de Nitraatrichtlijn in te vullen. De monitoringverplichting wordt door Europese lidstaten dan ook op verschillende wijzen ingevuld, waarmee recht wordt gedaan aan het verschil aan natuurlijke omstandigheden in de verschillende lidstaten.

In Nederland wordt sinds 1992 aan de monitoringverplichting uit de Nitraatrichtlijn invulling gegeven met het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM). Dit meetnet wordt beheerd door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Landbouw Economisch Instituut (LEI). Het RIVM is verantwoordelijk voor de milieumonitoring op de circa 450 landbouwbedrijven in het netwerk. Het LEI is verantwoordelijk voor de monitoring van het mineralenmanagement en landbouwpraktijk op deze bedrijven. Deze wijze van monitoring maakt het mogelijk uitspraken te doen over het effect van het handelen van de ondernemer op de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater en daarmee van de doeltreffendheid van het mestbeleid.

Sinds de start in 1992 worden nitraatconcentraties, die in het kader van de monitoringverplichting uit de Nitraatrichtlijn worden vastgesteld, gemeten in de eerste meter van het grondwater. De relatie tussen milieukwaliteit en landbouwkundig handelen – en met name (dalende) trends – zijn daar het snelst zichtbaar. De nitraatconcentraties die in de eerste meter van het grondwater gemeten worden, zijn een indicatie van wat er op grotere diepte in het grondwater en in het oppervlaktewater verwacht kan worden.

¹ De Europese Commissie heeft in het kader van de Nitraatrichtlijn wel ooit een Draft Guideline voor monitoring opgesteld, maar deze is nooit bekrachtigd.

In 2009 is de verfijning van het oppervlaktewatermeetnet van de Kaderrichtlijn Water en het grondwatermeetnet van de Grondwaterrichtlijn afgerond. De resultaten van de monitoring in deze meetnetten worden sindsdien meegenomen in de vierjaarlijkse Nitraatrichtlijnrapportages aan de Europese Commissie. De resultaten worden daarnaast betrokken bij de formulering van maatregelen in het kader van de actieprogramma's Nitraatrichtlijn en bij de derogatie.

De leden van de VVD-vragen of de Staatssecretaris kan toelichten waarom het noodzakelijk is dat het actieprogramma wordt toegepast op het hele grondgebied van Nederland?

Naar aanleiding van een motie van het toenmalig VVD-kamerlid Snijder-Hazelhoff (Kamerstuk 28 385, nr. 123) is door Alterra, onderdeel van Wageningen-UR, in samenwerking met de Universiteit Utrecht, in 2010 een onderzoeksrapport uitgebracht getiteld «Gebiedsgerichte uitwerking Nitraatrichtlijn; mogelijkheden en beperkingen». Dit rapport is per brief van 23 augustus 2010 (Kamerstuk 28 385, nr. 188) aan uw Kamer aangeboden. Met de motie werd gevraagd de mogelijkheden te onderzoeken van een mestbeleid gebaseerd op meerdere nitraatactieplannen en/of de benoeming van verschillende kwetsbare zones.

Per brief van 13 december 2010 (Kamerstuk 28 385, nr. 199) heeft de toenmalige Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu uw Kamer een reactie gestuurd op de bevindingen uit het rapport. Geconcludeerd werd er voor Nederland juridisch gezien geen belemmeringen zijn om verschillende kwetsbare zones aan te wijzen in plaats van de huidige aanwijzing van het gehele Nederlandse grondgebied als kwetsbare zone in stand te houden. Volgens de onderzoekers zijn de perspectieven echter beperkt gegeven de relatief hoge gemiddelde nitraatconcentraties in het grondwater in het zand- en lössgebied en de nog als onvoldoende aan te merken kwaliteit van het oppervlaktewater in de klei- en veengebieden, alsmede in de kustwateren. Hieruit volgt dat naar verwachting slechts een zeer beperkt deel van het Nederlandse grondgebied uitgezonderd zou kunnen worden van de aanwijzing als kwetsbare zone. Dat zou tevens aanzienlijke extra monitoringinspanningen vergen om deze uitzondering te onderbouwen en kunnen leiden tot het bemoeilijken van de onderhandelingen met de Europese Commissie over de nitraatactieprogramma's en derogatie. Sinds het genoemde rapport zijn er geen nieuwe inzichten die aanleiding geven tot een heroverweging.

De leden van de VVD-fractie vragen of de Staatssecretaris kan aangeven of in andere lidstaten in Europa ook onderscheid in wetgeving wordt gemaakt tussen hoofdgrondsoorten en maatregelen worden gebaseerd op de kwetsbaarheid van de bodem voor nitraatuitspoeling? Zo nee, kan de Staatssecretaris toelichten op welke wijze in andere EU-lidstaten maatregelen worden bepaald in het kader van het actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn en wat de effecten van deze maatregelen zijn?

Een kernbepaling uit de Nitraatrichtlijn is dat lidstaten vaststellen welke wateren door verontreiniging worden beïnvloed en welke wateren zouden kunnen worden beïnvloed indien de maatregelen uit de Nitraatrichtlijn achterwege zouden blijven (artikel 3, lid 1, Nitraatrichtlijn, 91/676/EEG). Op basis van deze vaststelling dienen lidstaten alle hun bekende stukken land op hun grondgebied die afwateren op deze wateren als kwetsbare zone aan te wijzen. Voor alle lidstaten gelden daarmee dezelfde criteria voor het vaststellen van kwetsbare zones en daarmee voor het aanwijzen van bodems die gevoelig zijn voor uitspoeling van nitraat naar grond- en oppervlaktewater.

De Nitraatrichtlijn schrijft voor dat lidstaten maatregelen nemen om waterverontreiniging te voorkomen waarbij «rekening wordt gehouden met de omstandigheden in de verschillende regio's». Het is afhankelijk van de specifieke omstandigheden in een lidstaat of het onderscheiden van hoofdgrondsoorten noodzakelijk en zinvol is. Deze afweging is aan de lidstaat, de beoordeling aan de Europese Commissie.

De leden van de VVD-fractie lezen dat binnen het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LLM), naast de gegevens over de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater, gegevens over het mineralenmanagement worden verzameld. Kan de Staatssecretaris aangeven waar deze gegevens voor worden gebruikt?

Zoals in antwoord op een eerder vraag van de VVD-fractie is aangegeven is de essentie van het LMM dat een koppeling gelegd wordt tussen het handelen van de landbouwer waar de monitoring plaatsvindt en het effect dat dit handelen heeft op de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater. Zonder gegevens over het mineralenmanagement van de ondernemer kan geen relatie gelegd worden tussen oorzaak en gevolg en is niet vast te stellen of de genomen maatregelen doeltreffend zijn in de realisatie van een verbetering van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater.

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat deze wijziging al de bestaande praktijk is. Daarom vragen deze leden de Staatssecretaris helderheid te verschaffen over de rede waarom deze wijziging niet eerder is ingevoerd? Immers de motie van het lid Koopmans (Kamerstuk 28 385, nr. 138) en het amendement van het lid Koopmans (Kamerstuk 31 945, nr. 10) dateren nog uit een vorig decennium. Indien deze wijziging eerder was ingevoerd, had deze dan meegenomen kunnen worden bij de onderhandelingen over het 5de actieprogramma Nitraatrichtlijn? Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie of deze wijziging nog van invloed is of kan zijn op het 5de actieprogramma Nitraatrichtlijn? En zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie concluderen terecht dat met de voorgenomen wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet een al staande monitoringpraktijk wordt geformaliseerd. De aanleiding voor deze formalisering vloeit rechtstreeks voort uit het amendement Koopmans (Kamerstuk 31 945, nr. 10). Ook het moment van inwerkingtreding, te weten 1 januari 2014, vloeit rechtstreeks voort uit het amendement en was daarmee voorzien door de indiener.

Gezien het feit dat met deze wijziging slechts een staande praktijk wordt geformaliseerd zou een eerdere inwerkingtreding ook niet van invloed zijn geweest of nog zijn op de onderhandelingen over het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn.