

Vergaderjaar 2016–2017

33 037

Mestbeleid

Nr. 219

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2017

In mijn brief van 20 december 2016 (Kamerstuk 33 037, nr. 184) heb ik mijn inzet voor de invulling van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn beschreven. In mijn brieven van 10 april 2017 en 8 mei 2017 (Kamerstuk 33 037, nrs. 195 en 200) heb ik u geïnformeerd over de voortgang en de tijdlijn inzake het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Op 7 juni jongstleden zijn de leden van de vaste commissie voor Economische Zaken in een besloten technische briefing geïnformeerd over het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn.

In deze brief informeer ik u, mede namens de Minister en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, over de stand van zaken rond de invulling van de maatregelen in het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Hiermee voldoe ik aan mijn toezegging in mijn brief van 8 mei jongstleden dat ik uw Kamer voor de zomer informeer over de stand van zaken inzake het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn en het verzoek van de vaste commissie voor Economische Zaken om de Kamer tijdig te informeren over het concept zesde Actieprogramma Nitraatrichtlijn. Tevens voldoe ik hiermee aan het verzoek van de vaste commissie voor Economische Zaken om een stand van zakenbrief over het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. De vaste commissie verzoekt mij om in de brief tevens in te gaan op de planning zoals beschreven in de brief van 8 mei 2017 (Kamerstuk 33 037, nr. 200) en op de publicatie van het plan-MER met het concept zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Indien de planning moet worden bijgesteld, ontvangt de commissie graag een concreet bijgestelde tijdlijn.

Doel zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn

Het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn moet zorgen voor schonere grond- en oppervlaktewater voor zover die waterkwaliteit negatief beïnvloed wordt door een teveel aan stikstof en fosfaat afkomstig uit de landbouw. Een voldoende invulling van het actieprogramma in het licht van de Nitraatrichtlijn is ook een voorwaarde voor het verkrijgen van een

derogatie van de Nitraatrichtlijn. Mijn inzet is erop gericht om zo spoedig mogelijk een nieuwe derogatie te verkrijgen.

Met het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn wordt door Nederland invulling gegeven aan de Nitraatrichtlijn voor de periode 2018 tot en met 2021. Het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn zal daarnaast ook een bijdrage leveren aan de realisatie van de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW), voor zover deze samenhangen met nutriëntengebruik in de landbouw. Zoals ik in de hiervoor genoemde brieven van 20 december 2016 en 10 april 2017 heb aangegeven, zal het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn aansluiten bij de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater (zie ook Kamerstuk 27 625, nr. 387). Voor de realisatie van de doelen van Nitraatrichtlijn en KRW zullen de benodigde maatregelen worden genomen in het zesde actieprogramma én het zevende actieprogramma (looptijd 2022–2025) en in zowel de tweede als de derde generatie KRW-Stroomgebiedbeheerplannen (2015–2021 en 2022–2027).

Zoals ik in mijn brief van 20 december 2016 heb aangegeven, zal het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn zich richten op de resterende problemen en probleemgebieden in de relatie landbouw – nutriëntengebruik – waterkwaliteit. Het is immers zo dat in de afgelopen decennia de Nederlandse landbouw steeds efficiënter stikstof en fosfaat is gaan benutten en dat dit ook leidt tot minder belasting van grond- en oppervlaktewater met stikstof en fosfaat uit de landbouw.¹ De landbouw verdient daarvoor een compliment.

Het neemt echter niet weg dat er nog een opgave ligt, zowel voor het grondwater als voor het oppervlaktewater. Daarbij onderstreep ik dat het realiseren van verdere vermindering van de verliezen naar grond- en oppervlaktewater geen gemakkelijke opgave zal zijn, zoals ook het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) vaststelt in het synthesesrapport van de Evaluatie Meststoffenwet 2016². Ik deel met het PBL de mening dat zeker voor het bereiken van de doelen in het kader van de KRW voor het oppervlaktewater maatwerk nodig is. De acties uit de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater moeten dit maatwerk opleveren.

Hieronder zal ik eerst voor het grondwater en daarna voor het oppervlaktewater beschrijven welke de belangrijkste maatregelen zijn die ik in het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn nu voor ogen heb. Mijn inzet daarbij is gericht op aanpak van regionale knelpunten en indien versoepelingen mogelijk zijn, dan zal ik die doorvoeren.

Minder nitraatuitspoeling naar het grondwater in de zand- en lössregio

Met het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn beoog ik om de nitraatbelasting van het grondwater verder te verminderen. Nitraatuitspoeling naar het grondwater is vooral een probleem in de zuidelijke zandregio en in de lössregio in Limburg.

In deze regio's ligt het gemiddelde nitraatgehalte in het uitspoelingswater uit de wortelzone boven de waarde van 50 milligram nitraat per liter afkomstig uit de Nitraatrichtlijn, namelijk op of net boven 75 mg nitraat per liter³. De maatregelen in het zesde actieprogramma moeten ervoor

¹ Voor een gedetailleerde analyse van de huidige situatie verwijs ik naar de meest recente Nitraatrichtlijnrapportage (zie Kamerstuk 33 037, nr. 179), het addendum bij deze Nitraatrichtlijnrapportage (zie Kamerstuk 33 037, nr. 214) en de uitkomsten van de Evaluatie Meststoffenwet 2016 (zie Kamerstuk 33 037, nr. 193).

² <http://www.pbl.nl/publicaties/evaluatie-meststoffenwet-2016-syntheserapport>.

³ Zie: Fraters, B. e.a. «Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland, toestand (2012–2014) en trend (1992–2014); resultaten van de monitoring voor de Nitraatrichtlijn», RIVM-rapport 2016–0076, 2016. Zie bijlage bij Kamerstuk 33 037, nr. 179).

zorgen dat de nitraatuitspoeling uit de landbouw in die gebieden verder omlaag gaat, zodat het nitraatgehalte in het uitspoelingswater in die regio's ná 2021 daalt tot onder 50 mg per liter.

Nitraatuitspoeling in de zuidelijke zandregio en de lössregio is in sterke mate gerelateerd aan bepaalde teelten vanwege de eigenschappen van de betreffende gewassen en/of de wijze waarop de teelt plaatsvindt. De belangrijkste voorbeelden zijn mais, aardappelen en een aantal vollegrondsgroenten, zoals bijvoorbeeld prei. Ook de eigenschappen van de bodem spelen een rol. Dit speelt in een versterkte mate in de zuidelijke zandregio, waar een relatief groot areaal gewassen met aanzienlijk risico op nitraatuitspoeling voorkomt op droge, uitspoelingsgevoelige gronden. Dit wordt ook bevestigd door de meetgegevens, zoals ik hierboven heb aangegeven.

Ik wil dan ook in het zesde actieprogramma maatregelen nemen die zich richten op dit soort teelten in de genoemde regio's. Waar mogelijk dienen die maatregelen gebaseerd te zijn op de toepassing van nieuwe kennis en technieken als uitwerking van de goede landbouwpraktijk, zoals rijenbemesting en betere benutting van vanggewassen. Vanwege het grote areaal aan mais in de zuidelijke zandregio, verwacht ik van deze maatregelen een substantiële bijdrage aan vermindering van de nitraatuitspoeling in die regio.

In de zand- en lössregio's is de drinkwatervoorziening deels gebaseerd op grondwater. De winning van drinkwater wordt bedreigd door hoge nitraatconcentraties in het water dat uitspoelt uit de wortelzone, en de uitspoeling van onder andere nikkel en sulfaat die daarmee samenhangt. Om de drinkwatervoorziening te beschermen is het nodig om in en rond ongeveer 40 drinkwaterwinningen in de zand- en lössregio's extra maatregelen te nemen om de actuele nitraatuitspoeling te verminderen⁴. Ook om grote regeldruk te voorkomen wil ik het landbouwbedrijfsleven de komende vier jaren de gelegenheid bieden om, in samenwerking met de drinkwaterbedrijven en overheden (provincies en Rijk), de nitraatuitspoeling in de betreffende wingebieden te verminderen door middel van bovenwettelijk maatwerk, dat wordt toegesneden op de specifieke omstandigheden van de betreffende gebieden. Het ligt voor de hand dat het *Deltaplan Agrarisch Waterbeheer* (DAW) hierbij een belangrijk instrument is.

Deze aanpak vereist commitment van de agrarische ondernemers in de intrekgebieden, van de drinkwaterbedrijven, de provincies en het Rijk. De afspraken moeten door betrokken partijen worden vastgelegd. In het kader van de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater wordt gemonitord of dit proces afdoende invulling krijgt. Indien op 1 januari 2019 onvoltooide voortgang is bereikt, dan zullen de verantwoordelijke overheden (Rijk en provincies) in samenwerking bezien welke noodzakelijke maatregelen dan genomen worden om mest-gerelateerde knelpunten in de drinkwaterwinningen op te lossen.

De ervaringen met concrete maatregelen die in deze gebieden gedurende het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn worden opgedaan, zullen worden benut als pilotprojecten voor een verdere uitrol van regionaal maatwerk in het zevende actieprogramma en de derde generatie stroomgebiedbeheerprogramma's.

⁴ RIVM Rapport 2016-0199, «Effecten van het landelijk mestbeleid op de grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden», bijlage 3.

Verlagen van de belasting van het oppervlaktewater met stikstof en fosfor uit de landbouw

De Nitraatrichtlijn richt zich op het verminderen van waterverontreiniging uit agrarische bronnen door middel van goede landbouwpraktijk en richt zich daarbij ook op het tegengaan van eutrofiëring. Vanwege de samenhang met de Kaderrichtlijn Water wordt in dit kader niet alleen gekeken naar stikstof afkomstig uit de landbouw, maar ook naar fosfaat afkomstig uit de landbouw. De relatie tussen landbouwkundig handelen, inclusief het gebruik van stikstof en fosfaat (een fosforverbinding), en de aanwezigheid van stikstof en fosfor in oppervlaktewater is complex. Stikstof en fosfaat kunnen immers direct door afspoeling van erf en landbouwpercelen in het oppervlaktewater terecht komen, maar ook indirect door uitspoeling via de bodem en het grondwater. De route van stikstof en fosfaat uit de landbouw naar het oppervlaktewater is vaak lang, waarbij natuurlijke omstandigheden een grote rol spelen, evenals de voorraad fosfaat in de bodem (mate van fosfaatverzadiging). Daarnaast is er de invloed van andere bronnen van nutriënten en aanvoer van gebiedsvreemd water, die regionaal zeer kan verschillen. Maatregelen om de belasting van het oppervlaktewater met stikstof en fosfaat uit de landbouw te verminderen moeten daarom betrekking hebben op zowel het verminderen van oppervlakkige afspoeling als het verminderen van uitspoeling. In het zesde actieprogramma wil ik voor beide routes maatregelen opnemen.

Het tegengaan van oppervlakkige afspoeling van nutriënten vanaf percelen en boerderijerven is veelal maatwerk. Per regio en zelfs per perceel kunnen situaties aanzienlijk verschillen. Zeer specifieke omstandigheden (bijvoorbeeld hoogteverschillen en oneffenheden in het terrein) kunnen invloed hebben op de afspoeling en daarmee lokale pieken in de verontreiniging van oppervlaktewater met stikstof en fosfaat veroorzaken. De gevolgen van een dergelijke piek op één of enkele plekken langs een oppervlaktewater hoeven niet groot te zijn, maar als omstandigheden zodanig zijn dat er op veel plekken tegelijkertijd of regelmatig afspoeling plaats vindt, zijn de gevolgen in het algemeen groter. Dat is ongewenst omdat meststoffen dan niet voor landbouwproductie zijn benut, terwijl de gift van meststoffen is gelimiteerd door gebruiksnormen. Voorkomen van dit soort afspoeling is veelal maatwerk dat in de eerste plaats afhankelijk is van het vakmanschap van de boer. Demonstratie en andere vormen van kennisverspreiding kunnen van groot belang zijn voor het voorkomen van afspoeling van landbouwpercelen en boerenerven. Projecten in het kader van het DAW, al dan niet met financiering uit het Plattelandsontwikkelingsprogramma, kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. Ik verken de mogelijkheid om in het zesde actieprogramma een maatregel op te nemen gericht op het verminderen van oppervlakkige afspoeling van nutriënten vanaf bouwland op klei- en lössgrond waar gewassen in zogenaamde ruggenteelten worden verbouwd, met name bij aardappelen.

Verder zal in het kader van de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater onderzocht worden waar en in welke omstandigheden bufferstroken, aanvullend op de reeds bestaande teeltvrije en mestvrije zones, doeltreffend en doelmatig kunnen zijn in het verminderen van af- en uitspoeling van nutriënten naar het oppervlaktewater. Besluitvorming over de inzet van bufferstroken zal mede op basis van die analyse plaatsvinden.

Om uitspoeling van fosfaat op langere termijn te verminderen en tegelijkertijd tegemoet te komen aan wensen van de zijde van de

landbouw, bereid ik in het kader van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn enkele aanpassingen in het stelsel van fosfaatgebruiksnormen voor.

Het stelsel van fosfaatgebruiksnormen is gebaseerd op het bereiken van de fosfaattoestand «neutraal» op elk perceel. Bij de fosfaattoestand «neutraal» bevat de bodem voldoende beschikbare fosfaat om een optimale landbouwproductie mogelijk te maken zonder groot risico op uitspoeling. Bij de fosfaattoestand «neutraal» wordt de toegestane bemesting op een zodanig niveau gesteld dat deze overeenkomt met de gewasonttrekking plus onvermijdelijke fosfaatverliezen, zodat er sprake is van «evenwichtsbemesting». Bij hogere fosfaattoestanden dan «neutraal», is de mestgift lager dan bij «neutraal» omdat een deel van het benodigde fosfaat betrokken wordt uit de bodemvoorraad, waardoor deze langzaam afneemt.

Nu het stelsel van fosfaatgebruiksnormen een aantal jaren gefunctioneerd heeft, acht ik het wenselijk om het stelsel gedurende de looptijd van het zesde actieprogramma op onderdelen te verbeteren. Die verbeteringen hebben in de eerste plaats betrekking op de indicatoren om de fosfaattoestand van landbouwgrond vast te stellen. Voor het vaststellen van de fosfaattoestand van landbouwgrond (grasland of bouwland) zijn meer geschikte (combinaties van) indicatoren beschikbaar gekomen dan de nu in de regelgeving voorgeschreven indicatoren. Een tweede verbetering betreft een verfijning van de fosfaatklassen die in het stelsel onderscheiden worden. Deze verfijning maakt het mogelijk om de fosfaatgebruiksnormen beter op de fosfaattoestand van het perceel en de onttrekking van het gewas te laten aansluiten vanuit zowel landbouwkundig als milieukundig oogpunt. Een derde belangrijke verandering is een aanpassing van de fosfaatgebruiksnormen. Die aanpassing leidt ertoe dat als de fosfaattoestand van een perceel «laag» of «neutraal» is, de fosfaatbemesting verhoogd kan worden om deze beter in balans te brengen met de fosfaatonttrekking. Als de fosfaattoestand op een perceel «hoog» is, is er in lijn met de bemestingsadviezen reden om de fosfaattoestand iets te verlagen om het proces van fosfaatuitspoeling te versnellen en daarmee het risico op fosfaatuitspoeling te verkleinen. Ik wil deze aanpassingen doorvoeren en streef daarbij naar zo min mogelijk negatieve gevolgen voor landbouwbedrijven.

Door deze aanpassingen vervalt de noodzaak van een equivalente maatregel voor opbrengstafhankelijke fosfaatgebruiksnormen.

De milieueffecten van aanpassingen van het stelsel van fosfaatgebruiksnormen zijn waarschijnlijk pas op lange termijn zichtbaar. Het verlagen van de fosfaattoestand van landbouwpercelen die door bemesting in de afgelopen decennia zijn «opgeladen», is een proces van lange adem.

Het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn en bodemvruchtbaarheid

Zoals ik in mijn brief van 20 december 2016 heb aangegeven wil ik met het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn ook bodemverbeterende maatregelen op landbouwbedrijven bevorderen. Daarbij zet ik in het actieprogramma ook in op het stimuleren van het gebruik van bodemverbeterende meststoffen.

Zo wil ik in het kader van de aanpassing van de fosfaatgebruiksnormen de mogelijkheid bieden om de verlaagde fosfaatgebruiksnorm op bouwlandpercelen met fosfaattoestand «hoog» te compenseren indien de landbouwer gebruik maakt van een wezenlijk aandeel van bodemverbeterende meststoffen met een hoog organischestofgehalte, bijvoorbeeld GFT-compost, groencompost of storrijke mest. Hiermee geef ik ook invulling aan het door het lid Lodders aangedragen belang van toepassing van bodemverbeterende meststoffen.

De kwaliteit van de bodem wordt door veel meer variabelen beïnvloed dan alleen mesthoeveelheid en mestsoort. De gewaskeuze en de gewasrotatie (inclusief keuzes inzake de verhouding grasland- maïsland op veehouderijbedrijven en keuzes inzake het scheuren van grasland), het gebruik van groenbemesters en vanggewassen, hoe omgegaan wordt met oogstresten, maar ook zaken als het machinegebruik beïnvloeden de bodemkwaliteit en de bodemvruchtbaarheid. Op basis van het hoge niveau van kennis en vakmanschap van landbouwers in Nederland, verwacht ik dat landbouwers streven naar instandhouding en verbetering van bodemkwaliteit en -vruchtbaarheid, ook voor de toekomst. De bodem vormt immers deel van het toekomstige bedrijfskapitaal. De kennis ontwikkeld in de PPS Duurzaam Bodembeheer⁵ en initiatieven als Bewust Bodemgebruik⁶ en het project «Lumbricus»⁷ ondersteunen hen hierbij.

Derogatie

Zoals ik eerder heb aangegeven, wordt een derogatie van de Nitraatrichtlijn alleen verstrekt als een lidstaat voldoet aan de voorwaarden van de Nitraatrichtlijn. Daartoe behoort een actieprogramma dat naar het oordeel van de Europese Commissie voldoende invulling geeft aan de Nitraatrichtlijn. Bij die beoordeling betreft de Europese Commissie ook andere EU-regelgeving, voor zover die regelgeving een relatie heeft met doel en inhoud van de Nitraatrichtlijn, in casu de Kaderrichtlijn Water. De Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water werken dezelfde kant op, waarbij de Nitraatrichtlijn zich beperkt tot verontreiniging uit agrarische bronnen.

Inmiddels ben ik een traject gestart om, mede op basis van de inbreng van belanghebbenden, een definitieve keuze te maken voor de inzet voor invulling van de derogatie. Dat de huidige derogatie vanuit milieuoogpunt verantwoord is, blijkt ook uit de derogatierapportages zoals die jaarlijks aan de Europese Commissie en aan uw Kamer worden gezonden.

Proces

Het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn gaat in op 1 januari 2018 en moet uiterlijk op 31 december 2017 ingediend zijn bij de Europese Commissie. Vanwege de relatie met de wens om snel in 2018 derogatie te verkrijgen, moet eerder al overeenstemming met de Europese Commissie zijn bereikt over de inhoud van het zesde actieprogramma en de invulling van de derogatie.

De Europese regelgeving schrijft voor dat een programma zoals het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn onderworpen wordt aan een strategische milieueffectrapportage. Deze plan-MER zal in het najaar worden doorlopen, inclusief een terinzagelegging met inspraak van het voorgenomen actieprogramma en de uitgevoerde concept-milieubeoordeling.

Ik zet mij in voor een zo groot mogelijk draagvlak voor het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Dit moet ook de uitvoering ervan ten goede komen. In het proces om te komen tot een nieuw actieprogramma zijn belangenorganisaties en medeoverheden dan ook volop betrokken.

⁵ Publiek Private Samenwerking Duurzaam Bodem beheer waarin overheid in samenwerking met bedrijfsleven aan kennisontwikkeling doen ten behoeve van duurzaam bodembeheer.

⁶ <http://www.bewustbodembegebruik.nl/>.

⁷ http://www.stowa.nl/nieuws_agenda/nieuws/kennis_en_onderzoeksprogramma_lumbricus_officeel_gestart_werken_aan_een_klimaatrobuust_water_en_bodemsysteem.

Tot op heden heb ik constructief met belangenorganisaties en medeoverheden samengewerkt bij de invulling van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Ik streef er naar die constructieve samenwerking de komende maanden voort te zetten.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam