

Vergaderjaar 2012–2013

33 037

Mestbeleid

Nr. 63

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 mei 2013

Het Nederlandse mestbeleid heeft door de jaren heen geleid tot een forse verbetering van de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit. De landbouwsector mag daar trots op zijn. We zijn er echter nog niet. Om de doelen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water te halen, en in aanmerking te blijven komen voor een derogatie onder beide richtlijnen, moet het mestbeleid voortgezet en versterkt worden. In deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, over de Nederlandse inzet voor het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn.

De balans tussen mestproductie en afzetruimte gaan wij bewerkstelligen door middel van een stelsel van verplichte mestverwerking, waarover wij uw Kamer onlangs geïnformeerd hebben¹. Het is van groot belang dat de sector aan de slag gaat met het realiseren van mestverwerkingscapaciteit, zodat er daadwerkelijk druk van de mestmarkt wordt gehaald; als die onvoldoende van de grond komt, of wanneer de voor de veehouderij relevante milieudoelen niet gehaald worden, zullen wij alsnog dierrechten voor varkens en kippen in stand laten en voor rundvee invoeren. Op korte termijn moet duidelijk zijn welke capaciteit gerealiseerd kan worden en wat de consequenties van het nieuwe stelsel voor de realisatie van de milieudoelen zijn. Zoals wij eerder aan uw Kamer gemeld hebben, vragen wij PBL en LEI om een ex-ante-evaluatie hierop uit te voeren. De datum waarop het stelsel van varkens- en pluimveerechten vervalt (1-1-2015) wordt uit de Meststoffenwet geschrapt en vervangen door «op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip». Tevens zullen wij nog dit jaar een nieuw wetsvoorstel voorbereiden waarmee de werking van het stelsel van dierrechten naar rund-/melkvee kan worden uitgebreid.

Ons beleid voor de regulering van het mestgebruik in de landbouw geven wij vorm in het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn voor de periode

¹ Kamerstuk 33 322, nr. 8.

2014 – 2017. Op basis van dit actieprogramma willen wij een nieuwe derogatie voor deze periode verkrijgen.

Dat betekent dat er een stevig maatregelenpakket samengesteld moet worden dat de Europese Commissie vertrouwen geeft in de effectiviteit van het Nederlandse mestbeleid. Met het oog daarop overleggen wij met de Europese Commissie over het actieprogramma.

Ambitie

Wij willen het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn in de eerste plaats richten op het bereiken van een betere kwaliteit van grond- en oppervlaktewater in de gebieden waar deze nog tekort schieten, door de belasting met stikstof en fosfaat verder terug te dringen. Hiermee willen wij voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn én de Kaderrichtlijn Water. Daarnaast willen wij door het verder verhogen van de mineralenefficiëntie in de Nederlandse landbouw bereiken dat onze en toekomstige generaties steeds minder een beroep hoeven te doen op eindige voorraden schaarse grondstoffen als fosfor en fossiele brandstoffen. Wij zien die doelen niet los van elkaar, maar verwachten dat ze elkaar zullen versterken. Een zuinig gebruik van schaarse grondstoffen impliceert immers een bewuste en verantwoorde omgang met meststoffen, met weinig verliezen van nutriënten naar het milieu. Dit komt ook ten goede aan het bereiken van doelen op het gebied van een betere natuurkwaliteit, het verminderen van de broeikasgasemissies en een betere luchtkwaliteit. Deze neveneffecten zullen wij in kaart brengen in het milieueffectrapport dat wij voor het vijfde actieprogramma zullen opstellen.

In deze ambitie past ook het streven om te komen tot een nieuwe derogatie van de Nitraatrichtlijn. Een derogatie van de gebruiksnorm van 170 kilogram stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar zorgt immers voor beter gebruik van beschikbare dierlijke mest, voorkomt onnodig gebruik van stikstofkunstmest en gaat goed samen met een verbetering van de grondwaterkwaliteit zoals ook blijkt uit de laatste derogatierapportage². De derogatie voorkomt zo onnodige kosten voor veehouderijbedrijven voor de afzet van ongeveer 67 miljoen kilogram stikstof³ uit dierlijke mest en de aankoop van kunstmest om de afgevoerde dierlijke mest te vervangen.

Wij willen bij de realisatie van deze ambitie boeren, hun toeleveranciers en afnemers aanspreken op hun ondernemerschap. Daarbij hoort dat de overheid rekening houdt met de specifieke bedrijfssituatie van de individuele ondernemer. Daarom zullen wij indien mogelijk maatwerk betrachten bij het formuleren en implementeren van maatregelen.

Daarbij is de kabinetsdoelstelling op het gebied van regeldruk en de taakstelling met betrekking tot de omvang van de Rijksoverheid overigens wel het uitgangspunt: meer maatwerk mag niet leiden tot meer regeldruk voor bedrijven of tot hogere uitvoeringslasten voor de overheid.

² Kamerstuk 33 037, nr. 35.

³ In Nederland vielen in 2012 840 000 hectares onder de derogatie. Daarop mocht 80 kilogram stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar extra gebracht worden: in totaal ongeveer 67 miljoen kg stikstof extra. Uitgaande van mestafzetkosten van tussen de 10 en 13 euro per ton komt dit neer op tussen de 150 en 190 miljoen euro per jaar aan bespaarde mestafzetkosten.

Kwaliteit grond- en oppervlaktewater

Mestbeleid is ook waterbeleid. De vierjaarlijkse Nitraatrichtlijnrapportage «Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland»⁴, die vorig jaar aan uw Kamer aangeboden is, laat zien dat het mestbeleid een substantiële bijdrage aan de verbetering van de waterkwaliteit heeft geleverd, maar dat het nog niet overal tot het bereiken van de gewenste kwaliteit geleid heeft.

Zo is de gemiddelde nitraatconcentratie in het ondiepe grondwater van het zandgebied weliswaar gedaald van 140 mg/l in het begin van de jaren '90 tot 60 mg/l in recente jaren, maar daarmee ligt deze concentratie nog ruim boven de Europese streefwaarde van 50 mg/l. Deze overschrijding wordt vooral veroorzaakt door de grondwaterkwaliteit in het zuidelijke zandgebied. Ook op een diepte van 5–15 meter is de grondwaterkwaliteit in het oosten van Noord-Brabant en Noord- en Midden-Limburg nog onvoldoende. In het lössgebied in Zuid-Limburg schiet de kwaliteit van het uitspoelingswater nog tekort. Naast de gemiddelde concentratie op gebiedsniveau is ook het aantal meetpunten waar de streefwaarde wordt overschreden van belang, omdat deze punten wijzen op een lokale overbelasting. In bijna alle delen van Nederland komen lokaal nog overschrijdingen van de nitraatconcentraties in grondwater voor. Tenslotte voldoet de oppervlaktewaterkwaliteit in regionale wateren verspreid door Nederland op ongeveer 50% van de meetlocaties nog niet aan de lokale kwaliteitsnormen. Met het mestbeleid voor de komende jaren willen wij de goede resultaten van het gevoerde beleid vasthouden en de nog resterende problemen aanpakken.

Maatregelen ten behoeve van grond- en oppervlaktewaterkwaliteit

Ter verbetering van de grondwaterkwaliteit in het zuidelijke zand- en lössgebied willen wij een maatregelenpakket samenstellen dat zich specifiek op deze gebieden richt en dat mineralenefficiëntie bevordert. Daarbij denken wij bijvoorbeeld aan maatregelen als het stimuleren van het gebruik van bewerkte dierlijke mest met een hogere stikstofwerking door verhoging van de wettelijke werkingscoëfficiënt in deze gebieden, of aan vermindering van stikstofverliezen door afvoer van gewasresten.

Deze en andere generieke maatregelen in het mestbeleid dragen behalve aan verbetering van grondwaterkwaliteit ook bij aan verbetering van oppervlaktewaterkwaliteit in termen van stikstof en fosfaat.

De mogelijkheden voor de Rijksoverheid om met generiek beleid alle regionale doelen voor de oppervlaktewaterkwaliteit te realiseren raken echter wel uitgeput: om grote stappen te zetten ter verbetering van de regionale en lokale oppervlaktewaterkwaliteit is ook regionaal en lokaal maatwerk nodig.

In dat verband juichen wij privaat-publieke projecten toe die bijdragen aan een betere waterkwaliteit, zoals het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer van LTO-Nederland en de Unie van Waterschappen. Landbouwbedrijfsleven en waterschappen werken, onder meer in dit verband, samen aan regionale wateropgaven. Wij zullen bezien op welke wijze wij deze aanpak kunnen ondersteunen en daarbij regionale en lokale maatregelen, zoals onbemeste bufferstroken, kan faciliteren in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. De Unie van Waterschappen heeft aangegeven dat waterschappen in beginsel bereid zijn om dit met cofinan-

⁴ Kamerstuk 33 037, nr. 31.

ciering te willen ondersteunen. Daarbij streven wij naar maximale synergie met maatregelen in het kader van andere beleidsvelden, zoals Natura 2000. Het verbeteren van waterkwaliteit in termen van nutriënten dient immers meerdere doelen. Wij zullen het rendement van dit spoor na een jaar, in 2015, op basis van nog nader te bepalen criteria evalueren. Mocht blijken dat dit dan onvoldoende perspectief biedt op het daadwerkelijk verbeteren van de oppervlaktewaterkwaliteit voor wat betreft fosfaat, dan zullen wij de gebruiksnormen voor fosfaat per 2016 verlagen conform de indicatieve normen uit het vierde actieprogramma.

Wij willen de sector verder stimuleren om zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen door twee praktijkproeven uit te voeren waarin verbetering van milieukwaliteit, mineralenefficiëntie en ruimte voor ondernemerschap gecombineerd worden:

1. Een proef in de akkerbouwsector in het kleigebied waarin geëxperimenteerd wordt met een vergaande beperking van het gebruik van onbewerkte dierlijke mest in combinatie met meer vrijheid in het gebruik van andere meststoffen.
2. Een proef met de zogenaamde Kringloopwijzer in de melkveehouderij: een geborgd managementsysteem op basis waarvan ondernemers met een bedrijfsspecifieke fosfaatgebruiksnorm bemesten naar gewasonttrekking. Daarbinnen zullen wij, net als in de huidige systematiek van fosfaatgebruiksnormen, een korting doorvoeren voor gronden met hoge fosfaattoestand en extra ruimte geven voor gronden met een lage fosfaattoestand.

Bij een positieve uitkomst en evaluatie van deze praktijkproeven streven wij er naar om deze systemen breder in te voeren. Onderdeel van die evaluatie zal – naast het effect op de waterkwaliteit – het vermogen van de sector zijn om adequate private borging vorm te geven, zodat regeldruk en uitvoeringslasten niet stijgen.

Balans tussen milieu en bedrijfsvoering

Wij streven naar een goede balans tussen het te verwachten milieurendement van het mestbeleid en de mogelijkheden voor een rendabele en praktisch werkbare agrarische bedrijfsvoering. Wij willen recht doen aan zorgen die bij het bedrijfsleven spelen over dat laatste. Zo bereiken ons vanuit de sector signalen dat er zorgen leven over bodemvruchtbaarheid. Het belang van de bodemvruchtbaarheid onderschrijven wij: de bodem is het belangrijkste productiemiddel voor voedselproductie. Met het oog op het bevorderen van het duurzaam voortbrengend vermogen van de bodem en het efficiënt omgaan met mineralen willen wij daarom de volgende maatregelen in het vijfde actieprogramma opnemen:

- Actualisering van de waardering van de fosfaattoestand van de bodem op basis van nieuwe technieken om de beschikbaarheid van fosfaat voor het gewas en het bufferend vermogen van de bodem te bepalen. Onderzoek hiernaar staat uit. Hiermee geven wij invulling aan de motie-Snijder-Hazelhoff⁵.
- Het creëren van een mogelijkheid om bij (weers- en plaaggerelateerde) calamiteiten tijdelijk en op beperkte schaal af te wijken van de normaal geldende gebruiksnormen en -voorschriften.
- Reparatiebemesting met dierlijke mest mogelijk maken voor alle landbouwgrond. Hiermee geven wij invulling aan de motie-Van der Vlies⁶.
- Optrekken van de stikstofgebruiksnorm voor enkele gewassen, waaronder grasland op klei, tot het niveau van het bemestingsadvies.

⁵ Kamerstuk 28 385, nr. 175.

⁶ Kamerstuk 28 385, nr. 179.

Daarnaast zullen wij ons, in lijn met wat eerder al is aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verantwoorde mestafzet⁷, inzetten voor herinterpretatie van de definitie van dierlijke mest in het kader van de Nitraatrichtlijn. Hiermee willen wij onnodige belemmeringen wegnemen voor die innovatieve technieken waarmee dierlijke mest verwerkt wordt tot een product dat dezelfde eigenschappen heeft als kunstmest. Deze inzet past bij ons streven naar het bevorderen van mineralenefficiëntie en sluit aan bij de motie De Mos-Koopmans⁸.

Proces

De hiervoor beschreven ambitie en maatregelen vormen voor ons de basis voor de gesprekken met de Europese Commissie voor het vijfde actieprogramma. Op basis van het actieprogramma hopen wij de Europese Commissie te overtuigen om een voorstel voor derogatie voor te leggen aan het Nitraatcomité en de andere lidstaten te overtuigen dit voorstel te ondersteunen. Ons streven is om tijdig tot een nieuwe derogatie te komen.

Over de voortgang van het onderhandelingsproces en over onze precieze inzet voor een nieuwe derogatie zullen wij u later berichten.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkema

⁷ Kamerstuk 33 322, nr. 3.

⁸ Kamerstuk 33 000 XIII, nr. 121.