

Vergaderjaar 2016–2017

33 037

Mestbeleid

Nr. 183

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2016

Landbouw is cruciaal voor onze voedselvoorziening en de vitaliteit van ons platteland. Landbouw kan niet zonder voldoende schoon water. Landbouw heeft in potentie echter ook een groot effect op de kwaliteit van ons water. Bemesting van landbouwgronden is een belangrijke bron van stikstof en fosfaat naar het grond- en oppervlaktewater. Om de belasting van het grond- en oppervlaktewater met mineralen uit meststoffen afkomstig uit de landbouw tot een aanvaardbaar niveau terug te dringen, hebben de EU-lidstaten de Nitraatrichtlijn opgesteld. De Nitraatrichtlijn verplicht lidstaten om elke vier jaar bij de Europese Commissie een actieprogramma in te dienen, waarin de maatregelen beschreven worden om te voldoen aan de eisen en doelen van die richtlijn. Het huidige, vijfde, actieprogramma loopt tot en met 31 december 2017. Uiterlijk op die datum moet Nederland het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn voor de periode 2018–2021 bij de Europese Commissie indienen.

Ik heb toegezegd uw Kamer voor het kerstreces te zullen informeren over mijn inzet voor het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Met deze brief voldoe ik aan die toezegging, mede namens de Minister en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. In deze brief zal ik tevens aandacht besteden aan de aandachtspunten als genoemd in de notitie «Aan de slag voor het nieuwe actieprogramma Nitraatrichtlijn (2018–2021)» die de SGP-fractie mij aanreikte tijdens de recente begrotingsbehandeling Economische Zaken, onderdeel Landbouw en Natuur (Handelingen II 2016/17, nr. 25, item 22 en Handelingen II 2016/17, nr. 27, item 9), en aan enkele voor het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn relevante moties van uw Kamer (Kamerstuk 34 550 J, nr. 11).

Ik zal in het eerste kwartaal van 2017, op basis van de dan beschikbare definitieve resultaten van de Evaluatie Meststoffenwet 2016 en het voortgaande overleg met belanghebbenden, mijn inzet verder invullen. Het overleg met de Europese Commissie zal op basis van die inzet gevoerd worden. Over de voortgang in dat proces informeer ik u uiterlijk in maart 2017.

In deze brief ga ik eerst in op wat ik met het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn wil bereiken. Daarna schets ik wat het vertrekpunt is voor wat betreft het tot nog toe gevoerde beleid en de huidige milieusituatie.

Vervolgens wordt de samenhang van het zesde actieprogramma met de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater geschetst. Daarna presenteer ik de contouren van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Ik ga tot slot in op het verdere proces dat doorlopen wordt om te komen tot een definitief actieprogramma, en op de samenhang met de derogatie.

Ambitie van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn

Hoofddoel van het zesde actieprogramma is om de nitraatbelasting van het grondwater afkomstig uit de landbouw te verminderen en eutrofiëring van het oppervlaktewater, voor zover veroorzaakt door stikstof en fosfaat afkomstig uit de landbouw, te bestrijden, conform de Europese Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. De kwaliteit van grond- en oppervlaktewater moet voldoende zijn voor de maatschappelijke functie die het vervult: bron van menselijke consumptie en veedrenking, zwem- en recreatiewater en belangrijk voor een goede ecologische kwaliteit.

Met het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn wil ik de «goede landbouwpraktijk» verder vormgeven. De «goede landbouwpraktijk» in de context van de Nitraatrichtlijn zijn de maatregelen die de standaard vormen voor duurzaam en landbouwkundig doelmatig gebruik van stikstof en fosfaat in de Nederlandse landbouw. De goede landbouwpraktijk ontwikkelt zich onder invloed van voortschrijdende kennis en inzicht, en technologische vooruitgang.

De maatregelen in het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn moeten voldoende zijn om voor de periode 2018–2021 opnieuw een derogatie van de Nitraatrichtlijn te verkrijgen.

Tot slot ambieer ik om het proces rond de totstandkoming van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn zodanig vorm te geven dat alle inbreng van belangenorganisaties voldoende betrokken en meegewogen wordt.

De uitgangssituatie voor het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn

De Nederlandse overheid voert al vele jaren een beleid gericht op het verminderen van de emissies van stikstof en fosfaat uit de landbouw. Deze maatregelen zijn vastgelegd in het actieprogramma Nitraatrichtlijn en zijn in overeenstemming met hetgeen hierover in artikel 5, lid 4 van de Nitraatrichtlijn is voorgeschreven. De kern van het beleid voor het verantwoord gebruik van meststoffen in de landbouw wordt gevormd door het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvorschriften. Dit is voor landbouwers juridisch bindend vastgelegd in de Meststoffenwet en daarop gebaseerde regelgeving, en in het Besluit Gebruik Meststoffen op grond van de Wet Bodembescherming. In het Activiteitenbesluit op grond van de Wet Milieubeheer zijn voorschriften voor mest- en teeltvrije zones, mestopslagen en erfafspoeling opgenomen. Maatregelen in het kader van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid inclusief het Plattelandsontwikkelingsprogramma dragen direct of indirect bij aan verbetering van de waterkwaliteit. Tot slot zijn er projecten, vaak in het kader van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer, die een positieve invloed hebben op de waterkwaliteit doordat zij landbouwers stimuleren om duurzamer met hun bodem en meststoffen om te gaan.

In lijn met artikel 5 lid 5 van de Nitraatrichtlijn heeft Nederland in het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn en voorgaande actieprogramma's

ook aanvullende maatregelen opgenomen die nodig geacht werden om de doelen van de Nitraatrichtlijn te verwezenlijken. Die maatregelen zijn de in de Meststoffenwet vastgelegde stelsels van varkens- en pluimveerechten, het stelsel van mestverwerking en het stelsel van verantwoorde en grondgebonden groei.

De genomen maatregelen hebben vruchten afgeworpen. Het overschot op de stikstofbalans van de Nederlandse landbouwgrond, een maat voor het verlies van stikstof in de landbouw, is volgens de meest recente Nitraatrichtlijnrapportage¹ afgenomen van gemiddeld 303 kilogram stikstof per hectare in de periode 1992–1995 tot gemiddeld 148 kilogram stikstof per hectare in de periode 2012–2014. Het overschot op de fosfaatbodembalans van de Nederlandse landbouw is nagenoeg verdwenen.

Het voorgaande betekent echter niet dat alle doelen van de Nitraatrichtlijn gehaald zijn. Zo laat de genoemde Nitraatrichtlijnrapportage ook zien dat de doelstelling van maximaal 50 milligram nitraat per liter in het ondiepe grondwater in het zand- en lössgebied, met name in Noord-Brabant en Limburg, maar ook op een deel van de zandgronden elders in het land, niet of nauwelijks gehaald wordt. Drinkwaterwinningen in die gebieden vormen daarmee een specifiek aandachtspunt, aangezien nitraatverontreiniging ook een bedreiging kan zijn van de drinkwaterwinning. Bovendien vlakt de vermindering van de nitraatverliezen de afgelopen jaren af en ligt het in de lijn der verwachting dat met de maatregelen in het huidige, vijfde actieprogramma ook in de toekomst het doel van maximaal 50 milligram nitraat in het bovenste grondwater in de zand- en lössgebieden mogelijk toch niet overal gehaald zal worden. Een nieuwe impuls om de dalende lijn voort te zetten lijkt nodig.

Ik merk in dit verband ook op dat onder bouwland op zandgrond en lössgrond veelal hogere nitraatwaarden in het grondwater worden gemeten dan onder grasland. Oorzaken daarvan zijn onder andere het relatief grote aandeel van zogenaamde uitspoelingsgevoelige teelten op bouwland (zoals mais, aardappelen en sommige vollegrondsgroenten) en het gegeven dat gedurende het jaar bouwland veelal minder bedekt is met een groeiend gewas, zeker als dit op grote schaal en in een hoge frequentie plaats vindt op bodems die gevoelig zijn voor uitspoeling zoals zandgronden. Bedrijven met veel gewassen die jaarrond de bodem bedekken (bijvoorbeeld gras) zoals de derogatiebedrijven, laten in het algemeen de laagste nitraatwaarden in het grondwater zien.

De kwaliteit van het oppervlaktewater is de afgelopen jaren op veel plaatsen verbeterd, al zetten de dalende trends voor stikstof en fosfor niet overal door en is bijvoorbeeld in Noord-Nederland weer sprake van een toename. Meer dan nitraatverliezen naar het grondwater, wordt eutrofiëring van het oppervlaktewater niet alleen door huidig landbouwkundig handelen veroorzaakt, maar ook door andere bronnen, zoals bijvoorbeeld nalevering uit de bodem van meststoffen die in het verleden in die bodem zijn terechtgekomen, kwel, effluent uit rioolwaterzuiveringsinstallaties, atmosferische depositie en riooloverstorten. Regionaal zijn er grote verschillen tussen de bijdrage van verschillende bronnen van stikstof en fosfaat naar het oppervlaktewater, maar gemiddeld genomen is de bijdrage van uit- en afspoeling uit landbouwgronden significant.

¹ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (2016). Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland; toestand (2012–2014) en trend (1992–2014), p. 80. (Bijlage bij Kamerstuk 33 037, nr. 178).

Volgens recent onderzoek van Wageningen University & Research (WUR)² was in de periode 2010–2013 54 procent van de totale stikstofaanvoer naar regionale wateren afkomstig van uit- en afspoeling uit landbouwgronden. Van de totale fosforaanvoer naar regionale wateren was 56 procent afkomstig van de uit- en afspoeling uit landbouwgronden. Het percentage waterlichamen met een goede fysisch-chemische kwaliteit is sinds 2009 toegenomen met 11 procent en het percentage waterlichamen met een slechte kwaliteit is ongeveer gehalveerd.³ Eutrofiëring door stikstof en fosfaat blijft in delen van Nederland echter een probleem, met name in het zuidoosten en in de kustgebieden.

De opgave voor het reduceren van de uit- en afspoeling van fosfor uit landbouwgronden voor 2027 lijken slechts voor een beperkt deel gerealiseerd te kunnen worden met de maatregelen die in bovengenoemd rapport onderzocht zijn. De in de bodem aanwezige fosfor bepaalt namelijk in belangrijke mate de uitspoeling naar het oppervlaktewater.⁴

Samenhang met de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater

Het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn zal bij de invulling van de EU-verplichtingen in het kader van de Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water aansluiten bij de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater.

Met de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater werken overheden, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen samen aan voldoende chemisch schoon en ecologisch gezond grond- en oppervlaktewater voor duurzaam gebruik. Met een programmatische aanpak sturen de partijen op de samenhang en voortgang van de verbetering van de (zoet)waterkwaliteit. Uw Kamer heeft op 16 juni 2016 in het Algemeen Overleg Water steun uitgesproken voor de invulling van de Delta-aanpak. Op 16 november 2016 hebben alle betrokken partijen een intentieverklaring ondertekend. Hierin zijn acties afgesproken op het gebied van nutriënten/mest, het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer en bescherming van drinkwaterbronnen.

Uw Kamer heeft ook het belang benadrukt van eenduidige basisinformatie op het gebied van nutriënten, bijvoorbeeld over de achtergrondbelasting. In de Delta-aanpak wordt een gezamenlijke analyse uitgevoerd. Hierbij ligt het accent eerst op nadere regionale uitwerking (2017–2018) en daarna op een integrale landelijke analyse (2018–2019). Hierin zal ook de bijdrage van de verschillende bronnen van waterverontreiniging met nutriënten wordt vastgesteld, conform de motie Geurts en Bisschop (Kamerstuk 27 625, nr. 372). Ook wordt gekeken naar de effecten en kosteneffectiviteit van reeds uitgevoerde en mogelijke maatregelen. De regio's denken mee om te bepalen op welke manier er nationaal steun kan worden gegeven aan regionaal maatwerk. Het kan gaan om nieuwe regionale instrumenten en het maken van afspraken, zowel landelijk als regionaal. De aanpak van knelpunten zal ook doorlopen in de periode na 2021 aangezien de verwachting is dat het niet mogelijk is om tot en met 2021 alle knelpunten opgelost te hebben. De Delta-aanpak loopt daarmee door in het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn en in de derde generatie Stroomgebied-beheerplannen.

² Groenendijk, P. et al, 2016. Landbouw en de KRW-opgave voor nutriënten in regionale wateren; Het aandeel van landbouw in de KRW-opgave, de kosten van enkele maatregelen en de effecten ervan op de uit- en afspoeling uit landbouwgronden. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 2749.

³ Compendium voor de Leefomgeving, fysisch-chemische waterkwaliteit: <http://www.clo.nl/indicatoren/nl0252-fysisch-chemische-waterkwaliteit-krw>

⁴ Groenendijk et. Al.

Belangrijk voor de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater is het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW), geïnitieerd door landbouworganisaties en uitgevoerd in nauwe samenwerking met waterbeheerders. Het DAW beoogt waterknelpunten, zowel betreffende kwaliteit, wateroverlast als zoetwatergebruik, aan te pakken met vrijwillig maatwerk. Dit op basis van het gegeven dat wateropgaven regionaal verschillen en dat dit ook geldt voor de doelmatigheid van maatregelen. Ik bepleit bij de provincies om, waar mogelijk, ook DAW-projecten te steunen om de waterkwaliteit te verbeteren. Vanzelfsprekend binnen de geldende regels voor de POP-middelen. Naarmate DAW-projecten aantoonbaar meer bijdragen aan het verminderen van nutriëntenverliezen en het verbeteren van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater wordt het realiseren van de waterkwaliteitsdoelen gemakkelijker.

Contouren van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn

In het zesde actieprogramma zal ik maatregelen opnemen die zorgen voor een verbetering van de waterkwaliteit en voldoende zijn om een nieuwe derogatie te verkrijgen. Dat is dan ook het belangrijkste beoordelingscriterium voor maatregelen in het zesde actieprogramma. Andere criteria voor de beoordeling van maatregelen in het zesde actieprogramma zijn de landbouwkundige effecten van die maatregelen; de gevolgen voor de regeldruk die ondernemers ondervinden; de handhaafbaarheid van publieke en private maatregelen; en de gevolgen voor de uitvoerings- en handhavingslasten van de overheid.

Probleemgerichte en gebiedsgerichte benadering

Ik streef er naar om, in lijn met de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater, de maatregelen in het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn, meer nog dan in de voorgaande actieprogramma's, toe te spitsen op gebieden waar waterkwaliteitsproblemen zich voordoen en op de landbouwpraktijken die deze problemen veroorzaken. Hierbij is het zeer wel mogelijk dat niet alleen instrumenten uit het mestbeleid, maar ook andere maatregelen en beleidsinstrumenten ingezet worden.

Optimaliseren gebruiksvoorschriften

In een recent advies komt de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) onder andere tot de aanbeveling om in het toekomstig mestbeleid de mogelijkheden van gebruiksvoorschriften, inclusief precisiebemesting, teeltmaatregelen en gewasrotaties, te benutten om de doelen van het mestbeleid te realiseren⁵. Ik wil die aanbeveling opvolgen. Het zesde actieprogramma moet bereiken dat meststoffen op een zo efficiënt mogelijke wijze beschikbaar komen voor het gewas om zo uit- en afspoeling van meststoffen verder te minimaliseren. Het bevorderen van de teelt van groenbemesters en vanggewassen en van de toepassing van precisiebemesting past daarbij. Ik bestudeer ook de optie om maatregelen in te zetten die een lagere intensiteit van teeltplannen in de akker- en tuinbouw bevorderen, waar dat kan bijdragen aan een betere waterkwaliteit.

Ik bekijk eveneens wensen aangaande het verschuiven van de uitrijdperiode voor drijfmest op bouwland. Ik zie vooral een voordeel wanneer ondoelmatige aanwending van mest in het begin van het jaar verminderd

⁵ Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2016). Naar een effectief mest- en ammoniakbeleid. Analyse van het instrumentarium van het mest- en ammoniakbeleid. Advies aan het Ministerie van Economische Zaken. <http://www.wur.nl/nl/Onderzoek-Resultaten/Projecten/Commissie-van-Deskundigen-Meststoffenwet-CDM/Documenten/Analyse-mest-en-ammoniakbeleid.htm>.

kan worden en in de nazomer meer ruimte is om de ontwikkeling van een goed vanggewas te stimuleren. Die voordelen weeg ik af tegen het risico op extra uit- en afspoeling.

Ik bestudeer tevens een mogelijke aanpassing van de uitrijperiode voor vaste mest.

Gebruiksnormen

De gebruiksnormen vormen met de gebruiksvorschriften de kern van het mestbeleid gericht op het verminderen van waterverontreiniging.

In relatie tot de hoogte van de gebruiksnormen zie ik in hoeverre een geconstateerde stijging van de gemiddelde gewasopbrengsten gevolgen moet hebben voor de hoogte van de gebruiksnormen. Dit is ook relevant voor de noodzaak van eventuele «equivalente maatregelen» en de huidige «friet- en bietregeling». Ik onderstreep dat mogelijke negatieve effecten van een aanpassing van gebruiksnormen op de waterkwaliteit in mijn afweging zeer zwaar tellen. Ik sluit ook niet uit dat aanpassingen van gebruiksnormen nodig zullen zijn om waterkwaliteitsdoelen te realiseren. Met betrekking tot het stelsel van fosfaatgebruiksnormen bereid ik een actualisatie van dat stelsel voor. Die actualisatie betreft dan zowel de voorgeschreven meetmethode voor fosfaat; het protocol voor de wijze van fosfaatbemonstering van een perceel; de indeling in fosfaatklassen; en de fosfaatgebruiksnormen per fosfaatklasse. Deze actualisatie is wenselijk om aansluiting te behouden bij ontwikkelingen op het gebied van onder andere bodemanalyses en stijgende gewasopbrengsten.

Bedrijfsspecifiek afrekenen en monitoren

Naast het feit dat sprake is van teeltspecifieke gebruiksnormen, wil ik ruimte bieden voor het afleggen van verantwoording met betrekking tot de naleving van gebruiksnormen en gebruiksvorschriften op basis van bedrijfsspecifieke managementsystemen, waar dit vanuit milieuoogpunt verantwoord is en waar deugdelijke private borging gegarandeerd is.

De wens is geuit om bedrijfsspecifieke monitoring als basis te nemen voor maatregelen op specifieke bedrijven. Ik ben zeer terughoudend om dit in de periode 2018–2021 toe te passen. Ik meen namelijk dat in de gebieden waar nitraatverontreiniging de kwaliteit van het grondwater aantast, vooruitgang te boeken valt door maatregelen te richten op die specifieke teelten en managementpraktijken waarvan ik hiervoor al aangegeven heb dat zij een grote bijdrage leveren aan het probleem van de nitraatuitspoeling. Opzetten van een monitoringssysteem op elk bedrijf zou middelen van de overheid en landbouwbedrijven vragen die beter ingezet kunnen worden om te investeren in maatregelen om de nitraatuitspoeling naar het grondwater te verminderen.

In relatie tot de verontreiniging van oppervlaktewater zal bedrijfsspecifieke monitoring op landbouwbedrijven vaak weinig extra helderheid opleveren. Omdat oppervlaktewateren in veel gevallen gevoed worden door landbouwpercelen van verschillende ondernemers en door andere bronnen, is het vaak moeilijk een eventuele verontreiniging aan een individuele ondernemer toe te schrijven. Voor de monitoring van oppervlaktewater en de daarop te baseren maatregelen, zie ik dan ook meer in de regionale analyses zoals deze in het kader van de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater worden uitgevoerd zodat op basis daarvan maatwerk en indien nodig generieke maatregelen kunnen worden toegepast.

Ik beoog met het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn ook bodemverbeterende maatregelen op landbouwbedrijven te bevorderen. Hierbij zal ik me richten op het door het lid Ladders aangedragen belang van toepassing van bodemverbeterende meststoffen. Hiermee heeft zij terecht aandacht gevraagd voor het in stand houden en verbeteren van de bodemkwaliteit en bodemvruchtbaarheid. Dit is van belang om ook in de toekomst de landbouwproductie in Nederland op een hoog niveau te kunnen handhaven. Ik zal bij reeds lopend onderzoek aansluiten om te bezien hoe het gebruik van bodemverbeteraars op verantwoorde wijze bevorderd kan worden. Dit is in lijn met het verzoek uit de motie Geurts c.s. (Kamerstuk 34 550 XIII, nr. 81). Daarnaast zet ik in op het bevorderen op bijvoorbeeld de toepassing van vanggewassen en groenbemesters, de invulling van het teeltplan en andere zaken die horen bij goed bodembeheer. Al deze factoren zijn immers van belang voor de bodemkwaliteit en de bodemvruchtbaarheid, en zijn ook relevant voor het verminderen van uit- en afspoeling van meststoffen en de aanvoer van organische stof.

Verdere proces, nationaal en Europees

De hiervoor gepresenteerde contouren voor het zesde actieprogramma zal ik in de komende maanden verder uitwerken op basis van voortgaand overleg met belangenorganisaties en andere overheden. Sinds afgelopen september heb ik van belanghebbenden een groot aantal wensen ontvangen (meer dan 90 afzonderlijke voorstellen). Deze wensen vertonen veel overlap, maar wijzen deels ook in tegengestelde richtingen. Een deel van de wensen vraagt om versoepelingen van het huidige beleid, andere wensen hebben betrekking op aanscherpingen van beleid. Ik wil met deze wijze van werken bereiken dat de afwegingen die leiden tot het uiteindelijke actieprogramma breed bekend zijn bij de belanghebbenden, zonder dat men het per se met de uitkomst van die afweging eens hoeft te zijn.

Ik betrek de ingebrachte wensen bij de verdere uitwerking van het actieprogramma, maar ik wil nu dus niet de illusie wekken alle wensen te kunnen vervullen. Bij de invulling van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn staat voor mij het doel voorop om via een geactualiseerde invulling van de «goede landbouwpraktijk» de waterkwaliteit verder te verbeteren. Daar waar er spanning zit tussen wensen voor versoepeling van normen en voorschriften enerzijds en het realiseren van een betere waterkwaliteit anderzijds, kies ik voor het laatste, ook omdat ik een nieuwe derogatie voor de periode 2018–2021 niet op het spel wil zetten.

Voor de precieze invulling van het zesde actieprogramma zijn ook de definitieve uitkomsten van de Evaluatie Meststoffenwet 2016 van belang. Deze zijn nu nog niet beschikbaar. Aanvullend op die uitkomsten worden aanvullende adviesvragen gesteld aan de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet over de effecten van gedetailleerde maatregelopties.

Wat betreft het proces dat op het niveau van de EU doorlopen moet worden, is van belang dat elke EU-lidstaat elke vier jaar een actieprogramma bij de Europese Commissie moet indienen. Omdat Nederland ook een derogatie van de Nitraatrichtlijn wenst, is overeenstemming met de Europese Commissie over de inhoud van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn nodig.

De procedure om een derogatie te verkrijgen vergt een aantal stappen. In die procedure is een belangrijke rol weggelegd voor het Nitraatcomité, waarin alle lidstaten van de Europese Unie zitting hebben. Een derogatie kan alleen worden verkregen indien het Nitraatcomité met gekwalificeerde

meerderheid van stemmen een positief advies over de derogatie geeft. Daarom is het noodzakelijk dat de lidstaat die derogatie wenst, in het Nitraatcomité toelichting geeft over de milieutoestand in de lidstaat en het gevoerde beleid in het kader van de Nitraatrichtlijn, het voorgenomen actieprogramma en de gewenste derogatie.

Van belang voor het tijdig verkrijgen van een derogatie is dat de Europese Commissie in haar hoedanigheid van voorzitter van het Nitraatcomité, alleen dan de verkrijging van een derogatie op de agenda van het Nitraatcomité plaatst als er overeenstemming is over de inhoud van het actieprogramma.

Het is op dit moment nog niet bekend wanneer Nederland de eerste presentatie in het Nitraatcomité gaat geven. Dit hangt ook samen met de gesprekken die lopen met de Europese Commissie over het maatregelenpakket 2017 in het kader van het naleven van het mestproductieplafond. In totaal zullen naar verwachting in drie achtereenvolgende vergaderingen van het Nitraatcomité presentaties gegeven worden. De eerste presentatie zal gaan over het in de afgelopen jaren gevoerde beleid en de daarmee behaalde milieuresultaten. Dit laatste wordt gebaseerd op informatie uit de meest recente Nitraatrichtlijnrapportage, de derogatierapportages en het ex-post rapport van de Evaluatie Meststoffenwet 2016. In een volgende vergadering van het Nitraatcomité volgt dan een presentatie van het beoogde maatregelenpakket in het zesde actieprogramma. Het Nitraatcomité vergadert vier keer per jaar.

Derogatie

De Nitraatrichtlijn biedt de mogelijkheid om af te wijken van de in de richtlijn vastgelegde gebruiksnorm voor dierlijke mest van maximaal 170 kilogram stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar. Een derogatie mag geen afbreuk doen aan het bereiken van de doelen van de Nitraatrichtlijn. Een derogatie moet worden gemotiveerd aan de hand van objectieve criteria, zoals lange groeiperiodes; gewassen met hoge stikstofopname; hoge netto-neerslag in de kwetsbare zone; en het voorkomen van bodems met een uitzonderlijk hoog denitrificatievermogen. De derogatiebeschikking bevat naast bepalingen over de hoeveelheid dierlijke mest die gebruikt mag worden op, op welke gewassen derogatie van toepassing is en voor welke mestsoorten derogatie geldt, ook andere voorwaarden die gelden gedurende de looptijd van de derogatie.

In mijn brief van 3 maart 2016 (Kamerstukken 33 979 en 33 037, nr. 108) heb ik u geïnformeerd over mijn inzet voor de derogatie. Voor wat betreft de algemene voorwaarden die gelden voor een toekomstige derogatie heb ik in die brief aangegeven dat ik ernaar streef dat het fosfaatproductieplafond vervalt als voorwaarde in de toekomstige derogatiebeschikking. Nederland heeft per 1 januari 2014 het stelsel van verplichte mestverwerking ingevoerd, waarmee wordt geborgd dat de mest die niet verantwoord kan worden aangewend, ook daadwerkelijk buiten de Nederlandse landbouw wordt gebracht. Vanaf 2017 zijn de mestverwerkingspercentages op een zodanig niveau vastgesteld dat daadwerkelijk sprake is van evenwicht op de Nederlandse mestmarkt. Ik bepleit bij de Europese Commissie dat het niet nodig is om nog langer via een plafond in de derogatiebeschikking de fosfaat- en stikstofproductie in absolute zin te begrenzen. Als de Europese Commissie vasthoudt aan een productieplafond, zal ik bepleiten dat mest die aantoonbaar buiten de Nederlandse landbouw wordt gebracht, buiten de berekening van de voor het plafond relevante productie kan worden gehouden of dat het plafond met die hoeveelheid kan worden opgehoogd. Een dergelijk systeem wordt dan ook vastgelegd in het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn.

In genoemde brief heb ik ook aangegeven dat ik er naar streef dat innovatieve producten zoals hoogwaardige mineralenconcentraat boven de stikstofgebruiksnorm voor dierlijke mest moeten kunnen worden gebruikt. Dat leidt tot vermindering van het gebruik van kunstmest en tot verruiming van de mogelijkheden voor de toepassing van dierlijke mest, aansluitend bij de aanpak voor een circulaire economie die de Europese Commissie heeft gepresenteerd. Deze benadering wil ik eveneens vastleggen in het zesde actieprogramma.

Wat betreft de invulling van de derogatiebeschikking heb ik in genoemde brief aangegeven de bestaande derogatie voor het gebruik van graas-diermest te willen verlengen. Er zijn inmiddels alternatieven geopperd voor de invulling van de derogatie. Zo wordt bijvoorbeeld voorgesteld om andere gewassen en gewascombinaties onderdeel te laten zijn van de derogatie, aanvullend op of in plaats van de huidige derogatie op bedrijfsniveau waarbij minimaal 80% van het areaal grasland moet zijn. Ik zal deze alternatieven bestuderen alvorens ik een definitieve keuze voor de inzet voor de derogatie maak. Bij de beoordeling van alternatieve opties in het kader van de invulling van het derogatieverzoek, is vanzelfsprekend van belang dat de betreffende optie vanuit milieuoogpunt goed onderbouwd is, zoals gevraagd in de Nitraatrichtlijn. Daarnaast zal ik ook toetsen op de criteria als hiervoor genoemd in de beschrijving van de contouren van het zesde actieprogramma.

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