

33 037 Mestbeleid

Nr. 393 Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2021

In mijn brief van 30 oktober 2020 (Kamerstuk 33 037, nr. 376) heb ik u geïnformeerd over de te doorlopen stappen voor het opstellen van het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn. In het Algemeen Overleg Mest op 4 november 2020 jl. (Kamerstuk 33 037, nr. 377) heb ik toegezegd om u te informeren over de voortgang inzake het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn voor de periode 2022-2025. Met deze brief geef ik, mede namens de minister en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, invulling aan deze toezegging.

De Nitraatrichtlijn vereist dat lidstaten elke vier jaar een actieprogramma opstellen, waarin de maatregelen beschreven worden die nodig zijn om te voldoen aan het doel van die richtlijn. Het doel van de Nitraatrichtlijn is het voorkomen en verminderen van waterverontreiniging veroorzaakt door nitraten uit agrarische bron. Het actieprogramma is erop gericht stappen te nemen in het mestbeleid die ervoor zorgen dat de waterkwaliteit in Nederland verbetert, de nitraatconcentratie onder de 50 mg/l komt in het bovenste grondwater, er geen verslechtering van de waterkwaliteit optreedt en een goede landbouwpraktijk wordt bedreven. Hiermee dient ook eutrofiëring van het oppervlaktewater te worden tegengegaan. Daarmee wordt bijgedragen aan het halen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water, waar het de landbouw betreft. Het nieuwe, zevende actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn dient dus zowel een belangrijke bijdrage te leveren aan de grondwater- als aan de oppervlaktewaterkwaliteit. Het actieprogramma dient eind 2021 ingediend te zijn bij de Europese Commissie.

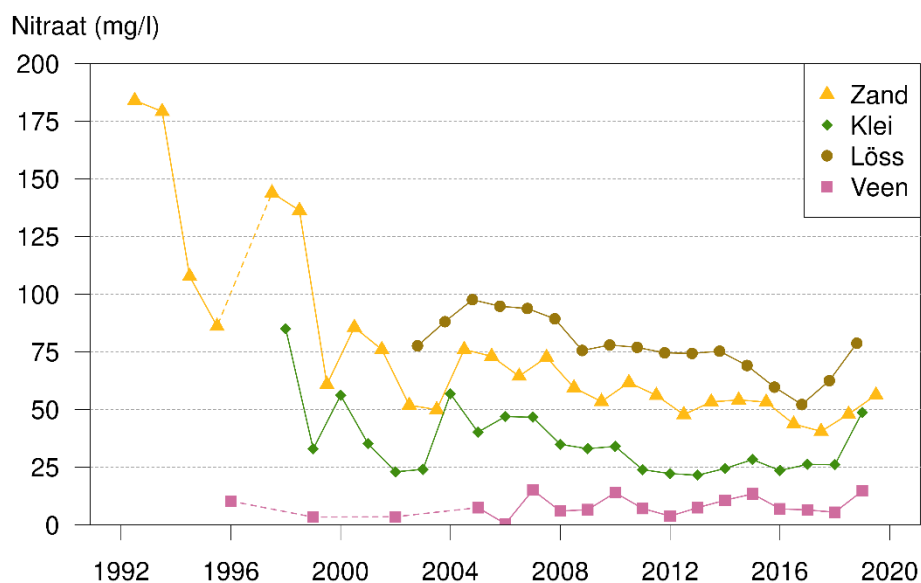
Uw Kamer heeft de brief van 30 oktober jl. controversieel verklaard. Besluitvorming over de invulling van het zevende actieprogramma zal later dit jaar plaats moeten vinden en zal daarmee naar verwachting aan mijn ambtsopvolger en de ambtsopvolger bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zijn. Om een gedegen besluitvorming later in het jaar mogelijk te maken, zal ik de komende tijd wel de noodzakelijke voorbereidingen treffen op dit dossier. De opgaven die er liggen zijn immers groot. In deze brief neem ik u graag mee in deze opgaven en welke voorbereidende stappen momenteel worden gezet.

Opgave voor de waterkwaliteit

Een goede waterkwaliteit is van groot belang voor ons allen en voor een duurzame agrarische sector. Jongstleden november is de Nitraatrichtlijnrapportage¹ gepresenteerd. Onder andere op basis hiervan is een analyse² (zie bijlage)³ uitgevoerd naar de ontwikkelingen in landbouw en waterkwaliteit. Hieruit blijkt dat

¹ Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland; toestand (2016-2019) en trend (1992-2019). Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2020. Rapportnummer 2020-0121. Fraters et al. (Bijlage bij Kamerstuk 33 037, nr. 378) www.rivm.nl/nitraatrapportage2020

sinds 2015 er weer meer stikstof en fosfor in de bodem terecht komt op landbouwbedrijven. Sinds 2017 stijgt daarom de concentratie nitraat in het uitspoelings- en slootwater bij deze bedrijven. Ook blijkt dat de nitraatconcentratie in het bovenste grondwater onder landbouwbedrijven na 2017 in alle regio's is gestegen. Daarbij wordt de Europese norm van 50 mg NO₃/l gemiddeld overschreden in de löss- en zandregio (figuur 1).



Figuur 1 Nitraatconcentratie (als NO₃ in mg/l) in water dat uitspoelt uit percelen op landbouwbedrijven uit het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid per regio in de periode 1992-2019. Weergegeven is de jaargemiddelde concentratie (bron RIVM-rapport 2020-0121, figuur S2).

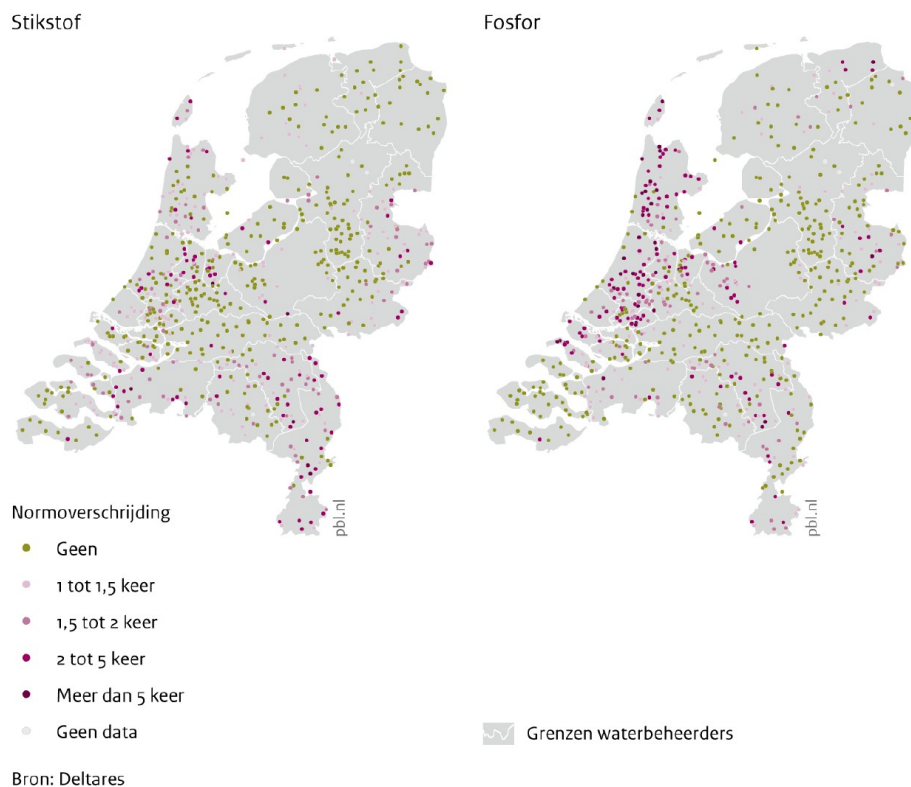
Het onderzoek laat zien dat die stijging het gevolg is van de toename van het stikstofgebruik en de recente droge zomers in 2018 en 2019. Door de droogte nemen gewassen minder stikstof en fosfor op. Het overschot spoelt vervolgens deels uit naar het oppervlakte- en grondwater. Het veranderende klimaat met meer droge zomers kan leiden tot het vaker voorkomen van deze situatie. De opgaven in met name het zuidelijk zandgebied en het lössgebied zijn groot voor nitraat. Deze hoge concentraties worden vooral veroorzaakt door een combinatie van uitspoelingsgevoelige gewassen en uitspoelingsgevoelige gronden met diepe grondwaterstanden. Daarbij blijkt in het oppervlaktewater de fosforconcentratie in stroomgebied Maas – hetzelfde gebied - toe te nemen. Bovendien is er in dit gebied nog sprake van overschrijding van de Kaderrichtlijn Water-normen in het oppervlaktewater als de nitraatconcentratie van 50 mg/l in het bovenste grondwater wel zou worden gehaald⁴. Met name hier is de noodzaak van de

² Velthof, G.L. en P. Groenendijk, 2021. Landbouw en waterkwaliteit. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3070.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Landbouw en de KRW-opgave voor nutriënten in stroomgebied Maas. Opgave voor landbouw en de potentie van maatregelen voor het behalen van doelen. Wageningen University & Research, 2021. Rapport 3046. Schipper et al.

gebiedsgerichte aanpak zoals gepresenteerd in de Contouren van het toekomstige mestbeleid, die ik zie als basis voor de invulling van het 7^e en 8^e actieprogramma, van belang (Kamerstuk 33037, nr. 374).



Figuur 2. Normoverschrijding van de waterschapsnormen voor stikstof- en fosforconcentraties in oppervlaktewater in toetsjaar 2019 (Bron: Nationale Analyse Waterkwaliteit, 2020).

Uit de Nationale Analyse⁵ voor de waterkwaliteit blijkt dat ook de normen voor het oppervlaktewater voor totaal stikstof en totaal fosfor nog veelvuldig overschreden worden (figuur 2). De belasting van het oppervlaktewater komt uit verschillende bronnen, zoals rioolwaterzuiveringsinstallaties, buitenlandse bronnen en landbouw. De landbouw is hierbij in veel gevallen de belangrijkste bron door de combinatie van actuele bemesting en historische nalevering. De Nitraatrichtlijnrapportage geeft aan dat de waterkwaliteit in het oppervlaktewater iets is verbeterd de afgelopen jaren, maar dat de verbeteringen gering zijn. In landbouwsloten is daarentegen duidelijk een verslechtering zichtbaar sinds 2017. Uit de doorberekening van de Nationale Analyse en een aanvullende studie in de Maasregio³, blijkt dat de doelen voor de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit niet overal tijdig behaald zullen worden als er geen aanvullende maatregelen bovenop het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn genomen worden.

Waterkwaliteit en derogatie

⁵ Nationale analyse Waterkwaliteit – Onderdeel van de Delta aanpak waterkwaliteit. Eindrapport. Planbureau voor de Leefomgeving, 2020. Rapportnummer 4002. Van Galen, Osté en van Boekel. (Bijlage bij Kamerstuk 27 625, nr. 497)

Naast de verplichting tot het opstellen van een actieprogramma limiteert de Nitraatrichtlijn de toegestane mestgift qua stikstof uit dierlijke mest tot 170 kg per hectare. Er bestaat de mogelijkheid hierop een uitzondering aan te vragen, de zogeheten derogatie. Nederland maakt sinds 2006 gebruik van deze derogatie. Momenteel mogen derogatiebedrijven 230 kg N/ha of 250 kg N/ha dierlijke mest uitrijden afhankelijk van de regio. De huidige derogatie bevat naast de mogelijkheid om meer mest toe te mogen passen, ook aanvullende voorwaarden waar deelnemende ondernemers aan moeten voldoen. Zoals dat deelnemende boeren minimaal 80% grasland dienen te hebben. Veel derogatiebedrijven kunnen door deze verruiming van de norm alle eigen mest op eigen grond kwijt, wat leidt tot een vermindering in kosten qua mestafvoer. De waterkwaliteit op derogatiebedrijven is gemiddeld beter dan op niet-derogatiebedrijven. Dit komt met name door het grote areaal grasland op deze bedrijven, wat een positieve invloed heeft op de grondwaterkwaliteit. Echter, ook op derogatiebedrijven is de waterkwaliteit afgelopen jaren verslechterd door de drogere zomers.

Nederland heeft de derogatie tot op heden verkregen op basis van inhoudelijke argumentatie dat deze derogatie geen risico oplevert voor de waterkwaliteit. Zoals hierboven geschetst ligt er nog een stevige opgave voor grondwater- en oppervlaktewaterkwaliteit die vrijwel landsbreed noopt tot ingrijpen. In het licht van deze opgave, met daarnaast ook de opgave die de stikstofproblematiek met zich meebrengt, is het verkrijgen van een nieuwe derogatie voor de periode vanaf 2022 zeker geen vanzelfsprekendheid.

Met het oog op de gesprekken die met de Europese Commissie gevoerd gaan worden, heb ik de Commissie Deskundigen Meststoffenwet verzocht de uitgangspunten die in 2006 ten grondslag lagen aan de wetenschappelijke onderbouwing van de derogatie, te toetsen aan de resultaten van de monitoring op derogatiebedrijven in het Landelijk Meetnet Effecten Mestbeleid. Uit dit advies komt naar voren dat de criteria en argumenten waarop de derogatie in 2006 gebaseerd was, namelijk een lang groeiseizoen, hoge stikstofopname en hoog denitrificatievermogen, nog steeds gelden (zie bijlage)⁶. De Europese Commissie zal een verzoek tot verlening van de derogatie pas in overweging nemen, als er voldoende vertrouwen is dat de waterkwaliteitsdoelen op landbouwbedrijven tijdig gehaald zullen gaan worden door de maatregelen van het zevende, met een doorkijk naar het achtste, actieprogramma Nitraatrichtlijn. Ook als er voldoende vertrouwen zal zijn, is een derogatie geen gegeven. De Europese Commissie betreft, zoals ook afgelopen jaar is gebleken via toen gestelde aanvullende voorwaarden, nadrukkelijker dan eerder de (indirecte) gevolgen van andere emissieroutes op de waterkwaliteit in haar besluitvorming. Daarbij worden drogere omstandigheden niet als verzachtende omstandigheid beschouwd.

Mogelijke oplossingsrichtingen

Eén van de manieren waarop invulling gegeven kan worden aan benodigde oplossingen, is door de goede landbouwpraktijk in te bedden door middel van aanscherping van de gebruiksvoorschriften. Voor een deel is dit al gebeurd via

⁶ CDM advies 'Toetsing wetenschappelijke onderbouwing Nederlandse derogatie van de Nitraatrichtlijn'; Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

eerdere actieprogramma's. Een belangrijke vraag hierbij is of verdere aanscherping ook voor boeren en overheid een gewenste ontwikkeling is. Immers, dit houdt een verdere detaillering van regelgeving van gebruiksvoorschriften in en zal naar verwachting een toename van administratieve lasten betekenen en toename van kosten van uitvoering en handhaving. Een vaak gehoord geluid is dat boeren zich door dit type maatregelen beperkt voelen in hun vakmanschap en de maatregelen juist weer niet specifiek genoeg gericht zijn op hun bedrijf en lokale omstandigheden.

Een meer fundamentele oplossingsrichting, die ik als perspectiefvoller beschouw, is de transitie van het huidige landbouwsysteem naar een meer op nutriëntenkringlopen gericht landbouwsysteem. Hierbij komen zo min mogelijk emissies vrij, en worden grondstoffen en eindproducten met zo min mogelijk verliezen benut. Het mestbeleid speelt in deze transitie een belangrijke rol. Immers komen daarin sectoren bij elkaar: de mestproductie van de veehouderij die van groot belang is voor de teelt van gewassen bij zowel de veehouders als de akker- en tuinbouwers. Een deel van deze transitie kan dan ook worden gerealiseerd van uit het mestdossier. Vanuit die gedachte en de opgaven die er liggen heb ik in september jl. contouren voor een toekomstig mestbeleid op basis van een herbezinning aan uw Kamer gestuurd (Kamerstuk 33037, nr. 374). Hierin beschrijf ik een combinatie voor ogen te zien van grondgebondenheid voor de rundvee sectoren (spoor 1), het afvoeren en verwerken van mest van niet-grondgebonden bedrijven (spoor 2) en het inzetten op een gerichte inspanning in gebieden waar de waterkwaliteit achter blijft (spoor 3). Daarbij kunnen duurzamere bouwplannen voor de akkerbouw met grotere inzet van rustgewassen en vanggewassen⁷ en minder of geen uitspoelingsgevoelige gewassen en rooigewassen leiden tot het terugdringen van nutriënten uit- en afspoeling. Zeker indien dit gericht wordt ingezet in die gebieden waar het realiseren van de waterkwaliteitsdoelen nog sterk achterblijft. Dit zijn ingrijpende maatregelen. Het grote areaal grasland op derogatiebedrijven toont wel aan dat dit effectief is om uit- en afspoeling terug te dringen. Sporen 1 en 2 dienen bij te dragen aan transparante meststromen, het sluiten van kringlopen en de toepassing van innovatieve technieken, waarmee emissies kunnen worden teruggedrongen. Deze twee sporen richten zich op een fundamentele wijziging en hebben een langere tijdshorizon dan het derde spoor. Deze sporen worden de komende periode uitgewerkt. Ik informeer u separaat over de voortgang van deze uitwerking en hoe het verdere proces richting besluitvorming door mijn ambtsopvolger er uit zal zien (brief Routekaart Toekomstig Mestbeleid). Het derde spoor wordt in het zevende actieprogramma uitgewerkt en zal in werking treden vanaf 2022 en richt zich op gebieden waar de waterkwaliteitsdoelen nog niet gehaald worden. Gezien de landelijke opgave, is een brede inzet gewenst.

Verbinden van de wateropgave met de bodemopgave is daarbij cruciaal. Dit past in de wens vanuit de sector om te richten op vakmanschap en aan te sluiten op bedrijfsniveau. Al ingezette ontwikkelingen zoals de Landelijke Opkoopregeling, de Warme Sanering Varkenshouderij en het Omschakelfonds kunnen bijdragen om de

⁷ CDM-advies Relatie tussen bouwplan en nitraatuitspoeling. 2020. [Overige documenten - WUR](#) (Kamerstuk 33 037, nr. 379)

opgave te verkleinen. Een integrale insteek is van groot belang omdat deze transitie een grote impact heeft, maar ook veel kan bijdragen aan andere dossiers, zoals het stikstofdossier, het klimaatdossier, de biodiversiteitsdoelen en de wens de bodemkwaliteit te verbeteren. Het is ook van belang deze integraliteit in het oog te houden bij de uitwerking van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, dat een grote bijdrage kan leveren aan het behalen van de doelen voor de water- en bodemkwaliteit. Omdat de verantwoordelijkheden bij zowel Rijk als medeoverheden zijn belegd, moet hierin samen opgetrokken worden met de medeverantwoordelijke overheden.

Planning traject zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn

Het zevende actieprogramma is milieueffectrapportage plichtig. Er zal dan ook een plan-MER worden uitgevoerd, waarover de Commissie m.e.r. onafhankelijk advies uitbrengt. De doorlooptijd van de plan-MER is ongeveer 7 maanden voor het opstellen van het rapport zelf en de adviesfase door de Commissie m.e.r.. Gegeven deze doorlooptijd heb ik opdracht gegeven dit traject te starten zodat later dit jaar gekomen kan worden tot onderbouwde besluitvorming. In de Milieueffectrapportage wordt een drietal scenario's doorgerekend: een middenscenario dat een mix van stimuleren en reguleren bevat, een sterk stimulerend pakket en een sterk regulerend pakket (het Meest Milieuvriendelijk Alternatief). Het middenscenario richt zich op stimuleren van het nemen van maatregelen in een gebiedsgerichte aanpak en de mogelijkheid tot pilots, aangevuld met regulerende maatregelen, bestaande uit landelijke (generieke) en op specifieke grondsoorten en/of gebieden gerichte maatregelen die bewezen effectief zijn gebleken. Daarbij wordt gedacht aan meer bufferstroken, sneller uitmijnen van fosfaat en minder aantrekkelijk maken van continue teelt van uitspoelingsgevoelige gewassen. Het stimulerende scenario richt zich sterk op het stimuleren van het nemen van de juiste maatregelen in gebiedsprocessen, kennisverspreiding en bewustwording. Ook is er veel inzet van subsidies om boeren te stimuleren maatregelen te nemen. Het Meest Milieuvriendelijk Alternatief richt zich primair op reguleren. De stimulerende gebiedsgerichte aanpak blijft ook in dit scenario een belangrijke pijler, maar deze wordt aangevuld met een aantal stevige maatregelen die tot een grotere verbetering van de waterkwaliteit zullen leiden. Hierbij wordt gedacht aan grote inzet op bufferstroken, aanscherpen gebruiksnormen, inzet op vanggewassen en verbod op telen van twee uitspoelingsgevoelige gewassen achter elkaar op een perceel.

Voor de volledigheid wijs ik erop dat fundamentele keuzes rond het mestbeleid en de toekomst van de veehouderij, zoals onder meer benoemd in mijn brief Routekaart Toekomstig Mestbeleid, ook effect hebben op de waterkwaliteit. De effecten van dergelijke keuzes, die aan een volgend kabinet zijn, hebben een langere doorlooptijd dan de periode van het 7^e AP. Daarnaast heb ik te maken met een tijdsbeperking van de onderzoekers in het aantal door te rekenen scenario's. Om die reden maken dergelijke meer fundamentele keuzes geen onderdeel uit van de doorrekening in het kader van de plan-MER.

Aanvullend op de doorrekeningen van de milieueffecten in de plan-MER, wordt een verkennende studie uitgevoerd naar economische effecten van deze scenario's.

De plan-MER wordt vanwege de samenhang ervan met de doelen van de Kaderrichtlijn Water in combinatie met de ex-ante analyse van de ontwerp-3^e stroomgebiedsplannen (verder SGBP) uitgevoerd. Net zoals voor de Nitraatrichtlijn het zevende actieprogramma wordt opgesteld, worden voor de Kaderrichtlijn Water de 3^e SGBP opgesteld. In de 3^e SGBP staat de brede aanpak van nutriënten – dus ook die uit niet-agrarische bronnen. De maatregelen uit het zevende actieprogramma vormen een integraal onderdeel van de 3^e SGBP en beschrijven de aanpak van nutriëntemissies uit agrarische bronnen. De maatregelen uit het zevende actieprogramma zijn nog niet meegenomen in de ontwerp SGBP, wel worden deze meegenomen in de berekeningen voor de ex-ante analyse; de uiteindelijke keuzes van het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn worden overgenomen in de definitieve SGBP.

De afgelopen maanden zijn verscheidene bijeenkomsten met een brede groep aan stakeholders georganiseerd om input te verzamelen voor het nieuwe actieprogramma. Hierbij zijn zowel medeoverheden als sectorpartijen betrokken. Aanvullend is de Taskforce Mest en Waterkwaliteit opgericht waarin de medeoverheden (Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en de vijf Regionaal Bestuurlijke Overleggen van de vier stroomgebiedsbeheerplannen vanuit de Kaderrichtlijn Water) zijn verenigd en advies geven over de invulling van het zevende actieprogramma. Mijn voornemen is om deze overleggen de komende periode voort te zetten, zodat mijn ambtsopvolger op basis van deze voorbereidingen kan komen tot een pakket maatregelen in het zevende actieprogramma dat uitvoerbaar en effectief is voor de water- en bodemopgave, maatwerk kent voor gebieden en verbonden is met het traject van het Toekomstige Mestbeleid en andere beleidsopgaven, met oog voor de belangen van de landbouwsector.

De planning voorziet erin dat voor het eind van dit jaar het zevende actieprogramma aangeboden kan worden aan de Europese Commissie. Over de inhoud dient dan al eerder overeenstemming bereikt te zijn met de Europese Commissie. Dit is ook van belang omdat de Europese Commissie naar verwachting pas over verlening van de derogatie met ingang van 2022 in gesprek zal willen, nadat er overeenstemming is bereikt over de inhoud van het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn. Hierbij is de verwachting dat nadrukkelijker dan voorheen gekeken zal worden of met het actieprogramma ook de doelen van de Kaderrichtlijn Water worden gehaald. Om een gedegen besluitvorming later in het jaar mogelijk te maken, is het mijn streven dat na de zomer een concept zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn met wetenschappelijke onderbouwing aan uw Kamer kan worden aangeboden. Voorafgaand hieraan wordt het concept actieprogramma ter consultatie aangeboden aan het publiek. Volgens planning zullen in het najaar van 2021 de uitkomsten van alle beraadslagingen en adviezen en de politieke beraadslaging in uw Kamer, leiden tot een vastgesteld actieprogramma. Uw Kamer wordt rond de zomer nader geïnformeerd, gericht op de afronding van de plan-MER en de verkennende studie naar de economische effecten en de start van de consultatie.

Tot slot

Er ligt nog een stevige opgave voor Nederland om de kwaliteit van zowel grondwater als oppervlaktewater over de volle breedte te verbeteren. Daarin heeft de landbouw een belangrijke rol. Het streven is te zorgen voor een waterkwaliteit die voldoet aan de eisen voor drinkwater, landbouw, natuur en recreatie voor Nederland zelf en voldoet aan de afspraken tussen de lidstaten van de Europese Unie. Niet alleen voor waterkwaliteit heeft Nederland nog een stevige opgave, ook andere milieupogaven vragen om inzet. Het zevende actieprogramma draagt indirect ook aan die opgaven bij. Zo kunnen de contouren van het toekomstige mestbeleid bijdragen aan de omslag naar een duurzame landbouwsector.

Graag bied ik, zoals ook aangegeven in mijn brief van 9 april jl., de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een technische briefing aan over het mestdossier, de opgave voor waterkwaliteit voor de landbouw en mogelijke oplossingsrichtingen binnen het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn en de contouren van de toekomstige mestbeleid.

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