

CONCEPT d.d. 30-8-2013

**5e Nederlandse AP
betreffende de Nitraatrichtlijn
(2014 - 2017)**

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Aspiraties AP	4
1.2 Indeling	6
2. Mestbeleid in verhouding tot andere beleidsterreinen	7
2.1 Mestbeleid: doelen en maatregelen	7
2.1.1 Nitraatrichtlijn	7
2.1.2 Nederlandse implementatie en interpretatie	7
2.2 Verhouding tot waterkwaliteitsbeleid	9
2.2.1 Kaderrichtlijn Water	9
2.2.2 Nederlandse interpretatie verhouding KRW-Nitraatrichtlijn	9
2.3 Verhouding tot bodembeleid	11
2.4 Verhouding tot lucht- en klimaatbeleid	12
2.5 Relatie met natuurbeleid	13
3. Nederlands mestbeleid	14
3.1 Juridisch instrumentarium	14
3.2 Organisatie	15
3.3 Gevoerd beleid 2010-2013: 4e AP Nitraatrichtlijn	15
3.3.1 Gebruiksnormen	15
3.3.2 Gebruiksvoorschriften	16
3.3.3 Flankerend beleid	19
4. Milieuresultaten	21
4.1 Inleiding	21
4.2 Doelmatig gebruik mineralen	21
4.3 Kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater	22
4.3.1 Grondwater	22
4.3.2 Kwaliteit zoet oppervlaktewater	26
4.3.3 Kwaliteit zee- en kustwater	27
4.4 Bodemvruchtbaarheid	28
4.5 Opgave 5e AP Nitraatrichtlijn	30
5. Gebruiksnormen	31
5.1 Stikstof	31
5.1.1 Verbetering grondwaterkwaliteit zuidelijk zand- en lössgebied	31
5.1.2 Verbetering grondwaterkwaliteit overige zandgebieden	32
5.1.3 Overige maatregelen	32
5.2 Fosfaat	34
5.2.1 Fosfaatgebruiksnormen	34
5.2.2 Gebiedsgerichte maatregelen	37
5.3 Bedrijfs- en gebiedsspecifieke aanpak	38
5.3.1 Pilot bedrijfsspecifieke fosfaatevenwichtsbemesting	38
5.3.2 Stikstofevenwichtsbemesting op basis van de Kringloopwijzer	41
5.3 Bodemvruchtbaarheid	42
6. Gebruiksvoorschriften	43
6.1 Vernietigen graszode	43
6.2 Mesttoepassing	44
7. Maatregelen ter versterking van het gebruiksnormenstelsel	46
7.1 Invoering mestverwerkingsplicht	46
7.2 Fosfaatvoerspoor	48
7.3 Toezicht en handhaving	49
8. Monitoring	52
8.1 Grondwaterkwaliteit	52
8.2 Oppervlaktewaterkwaliteit	54
9. Conclusies	55
Bijlage 1 Stikstofgebruiksnormen voor de jaren 2014-2017	56
Bijlage 2: Stikstofwerkingscoëfficiënten voor de periode 2014-2017	64
Bijlage 3: Ontwikkeling mestproductie en overschotten	65
Bijlage 4: Onderbouwing maatregelen stikstof zuidelijk zand- en lössgebied	67

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Bijlage 5:Deltaplan agrarisch waterbeheer.....	68
Bijlage 6:Overzicht maatregelen.....	77

CONCEPT d.d. 30-8-2013

1. Inleiding

1.1 Aspiraties AP

Voor u ligt het vijfde Nederlandse actieprogramma Nitraatrichtlijn (5^e AP). Het omvat de hoofdlijnen van het Nederlandse mestbeleid voor de periode 2014 – 2017 en heeft betrekking op heel Nederland.

Efficiënt mineralengebruik, optimaal bedrijfsresultaat

Op 8 mei 2013 hebben de Staatssecretarissen van Economische Zaken en van Infrastructuur & Milieu hun ambitie voor het 5^e AP geschetst in een brief aan de Tweede Kamer¹. Die ambitie is tweeledig: in de eerste plaats het verbeteren van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater in die gebieden waar deze nog tekort schiet en in de tweede plaats het verhogen van de mineralenefficiëntie in de Nederlandse landbouw. Deze ambities staan met elkaar in verbinding: een zuinig gebruik van schaarse grondstoffen impliceert immers een bewuste en verantwoorde omgang met meststoffen, met weinig verliezen naar het milieu. Het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvorschriften dient dit doel. Sinds de start van het mestbeleid in Nederland zijn er enorme stappen gezet. Niet alleen in termen van verbetering van de milieukwaliteit, maar ook in de wijze waarop ondernemers aan kijken tegen bemesting. Bemesting maakt nu integraal onderdeel uit van de bedrijfsstrategie. Een adequaat mineralenmanagement betaalt zich terug in gewasopbrengst, gewaskwaliteit, een gezonde bodem en uiteindelijk in financiële meerwaarde. Veehouders zien de voordelen van efficiënt voeren: dit leidt tot een lagere mestproductie en daarmee lagere afzetkosten. De inzet van Nederland is er op gericht dit momentum vast te houden en ondernemers met de maatregelen uit het 5e AP te prikkelen dat te doen wat goed is voor het eigen bedrijf en het milieu.

Doelen bereiken door maatwerk in maatregelen

De maatregelen in dit 5^e AP bouwen voort op het maatregelenpakket dat eerder, in de 3^e en 4^e AP, is ingezet. Er zijn echter grenzen aan de milieuresultaten die nog kunnen worden geboekt met het bestaande, generieke maatregelenpakket. Deze generieke maatregelen doen niet altijd recht aan specifieke omstandigheden op bedrijfsniveau of aan de vaak zeer diverse regionale omstandigheden van bodem- en watersystemen en de belasting van milieu vanuit andere bronnen, zoals rioolwaterzuiveringsinstallaties en industrie. De situatie komt op het punt dat het onverkort opleggen van generieke maatregelen aan het landbouwbedrijfsleven als geheel te weinig winst in termen van milieukwaliteit oplevert in verhouding tot de last voor het bedrijfsleven. Daarnaast roept het verder aanscherpen van generieke maatregelen een gevoel van onrechtvaardigheid op bij ondernemers die in termen van milieukwaliteit goed presenteren en toch beperkt worden in de ruimte die nodig is om hun bedrijfsvoering te optimaliseren.

Om die reden zal de periode van het 5^e AP door Nederland worden benut om, samen met het landbouwbedrijfsleven en onderzoeksinstituten, te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om meer op het bedrijf toegesneden maatregelen te treffen. Doel daarbij is het realiseren van synergie tussen milieuwinst en bedrijfsresultaat. Uitgangspunt is dat de maatregelen in hun effect wetenschappelijk onderbouwd moeten zijn en tenminste equivalent aan het effect van de generieke maatregelen. En een adequate borging van bedrijfsspecifieke maatregelen is hierbij een essentiële voorwaarde. Tevens moet maatwerk niet resulteren in een onaanvaardbare toename van de regeldruk bij het bedrijfsleven en uitvoerings- en handavingslast bij de overheid.

^[1] Kamerstukken II 2012-13, 33 037, nr. 63.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

De Kringloopwijzer die in paragraaf 5.2.3. van de 5^e AP wordt beschreven, is een goed voorbeeld van een perspectiefrijk instrument om in de melkveehouderij op bedrijfsniveau evenwichtsbemesting voor fosfaat te realiseren.

Druk van de mestmarkt

De Nederlandse regering slaat ook een nieuwe weg in om het overschot op de Nederlandse mestmarkt te verminderen. Het wegnemen van dat overschot is een goede prikkel voor het efficiënter aanwenden van beschikbare meststoffen en dat heeft positieve gevolgen voor de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater.

Nederland is voornemens per 1 januari 2014 veehouders met een mestoverschot op hun bedrijf te verplichten een voorgeschreven percentage van dit overschot te laten verwerken. Daardoor drukt die mest niet langer op de Nederlandse mestmarkt en de mineralen niet op het Nederlandse milieu.

Het mestverwerkingspercentage zal worden vastgesteld op een niveau waarbij zowel nationaal als regionaal het aanbod in evenwicht wordt gebracht met de plaatsingsruimte op landbouwgronden. Dat betekent dat grondgebonden veehouders worden ontzien en dat aan intensieve houderijen in gebieden met de hoogste veedichtheid de hoogste verwerkingspercentages worden opgelegd. Daardoor grijpt dit stelsel van verplichte mestverwerking het sterkst in in de gebieden waar de milieuresultaten daar de meeste aanleiding toe geven.

Het landbouwbedrijfsleven is aan zet om voldoende mestverwerkingscapaciteit te realiseren. Op basis van een ex ante-evaluatie naar omvang van de verwerkingscapaciteit en de effecten op overige aan de veehouderij opgelegde milieudoelen neemt de Nederlandse regering een besluit over de noodzaak om de huidige stelsels die grenzen stellen aan de omvang van de veestapel in stand te houden. Als die noodzaak blijkt, zullen de huidige stelsels van varkens- en pluimveerechten worden voortgezet en wordt een rechtenstelsel voor melkvee ingevoerd ter vervanging van het Europese melkquoteringsstelsel. Een definitief besluit over het beleid vanaf 1 januari 2015 wordt eind 2013 genomen.

Milieuopgave

Het mestbeleid heeft veel gevraagd van de landbouwsector, maar heeft ook veel opgeleverd. In een belangrijk deel van Nederland wordt voldaan aan het ambitieniveau van de Nitraatrichtlijn. In het klei- en veengebied (52% van het landbouwareaal) wordt gemiddeld genomen voldaan aan de streefwaarde van 50 mg/l voor nitraat in grondwater; in het noordelijk en centraal zandgebied (samen 34%) is Nederland op de goede weg en dient nog een kleine stap gezet te worden om ook hier gemiddeld aan de kwaliteitsdoelstelling te voldoen. Voor wat betreft de grondwaterkwaliteit vragen vooral het zuidelijk zand- (12%) en het lössgebied (1,5%) nog aandacht en extra maatregelen. Als het gaat om het oppervlaktewater laten de zoete oppervlaktewateren die sterk beïnvloed worden door de landbouw, een licht verbeterende trend zien, zowel voor stikstof als fosfor. In 2010 voldeed 50% van de meetlocaties aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water. Het 5^e AP zal zich richten op het oplossen van de resterende waterkwaliteitsproblemen, voorzover die met bemesting samenhangen.

Integraal beleid

Realisatie van bovenstaande ambities zal mede ten goede komen aan het bereiken van doelen op het gebied van een betere natuurkwaliteit, het verminderen van broeikasgasemissies en een betere luchtkwaliteit. De effecten van het voorliggende actieprogramma op de verschillende milieucompartimenten zullen in kaart gebracht worden in een milieueffectrapport op planniveau. Zo maakt het mestbeleid deel uit van een integrale aanpak in het Nederlandse milieubeleid.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

1.2 Indeling

De opbouw van dit 5^e AP is als volgt. Hoofdstuk 2 schetst de doelen en instrumenten van het mestbeleid in relatie tot enkele aanverwante beleidsterreinen. Hoofdstuk 3 schetst het gevoerde beleid onder het 4^e AP (2010-2013) en hoofdstuk 4 de milieuresultaten daarvan, alsmede de opgave die er nog ligt voor de toekomst. Vervolgens beschrijven hoofdstuk 5, 6 en 7 het beleid voor de jaren 2014-2017 in termen van, respectievelijk, gebruiksnormen, gebruiksvoorschriften en flankerend beleid. Tot slot gaat hoofdstuk 8 in op de monitoring van de resultaten van het beleid.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

2. Mestbeleid in verhouding tot andere beleidsterreinen

2.1 Mestbeleid: doelen en maatregelen

2.1.1 Nitraatrichtlijn

Het Nederlandse mestbeleid is voor een belangrijk deel gebaseerd op de Europese Nitraatrichtlijn (Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG L 375)). Volgens artikel 1 van deze richtlijn heeft deze tot doel:

- *de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en*
- *verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen.*

Uit artikel 2 blijkt dat "water" in dit verband verwijst naar zowel grond- als oppervlaktewater. "Verontreiniging" verwijst naar schade of hinder voor de menselijke gezondheid, aquatische ecosystemen (door onder meer eutrofiëring), recreatie of ander rechtmatig gebruik van water. Lidstaten wijzen op grond van artikel 3 kwetsbare zones aan die die gebieden omvatten waarin grondwater meer dan 50 mg/l aan nitraat bevat of zonder maatregelen zou kunnen bevatten en waarin oppervlaktewater eutroof is of zonder maatregelen zou kunnen worden. Voor deze kwetsbare zones stellen de lidstaten op grond van artikel 5 vierjaarlijkse actieprogramma's op die maatregelen omvatten met het oog op verwezenlijking van de in artikel 1 genoemde doelen. Het gaat hier in ieder geval om de maatregelen die beschreven zijn in bijlage II (goede landbouwpraktijk) en III (specifieke maatregelen) van de Nitraatrichtlijn. Op basis van controleprogramma's, die zien op de monitoring van grond- en oppervlaktewaterkwaliteit, wordt de doeltreffendheid van deze actieprogramma's beoordeeld.

2.1.2 Nederlandse implementatie en interpretatie

Nederland heeft na toetsing aan de betreffende bepalingen uit de Nitraatrichtlijn het gehele grondgebied als kwetsbare zone aangemerkt; de Nederlandse AP's richten zich dan ook op het gehele land (met uitzondering van de overzeese rijksodelen). De maatregelen in de Nederlandse AP's (uitvoeriger beschreven in hoofdstuk 3 en verder) bestaan uit:

1. maatregelen met betrekking tot de omvang van het gebruik van meststoffen: gebruiksnormen
2. maatregelen met betrekking tot de wijze van het gebruik van meststoffen: gebruiksvoorschriften
3. maatregelen met betrekking tot het transport en de traceerbaarheid van meststoffen
4. maatregelen met betrekking tot de omvang van de mestproductie
5. maatregelen met betrekking tot het verhandelen van meststoffen

De onder 1. en 2. genoemde maatregelen zijn maatregelen gebaseerd op bijlage II en III van de Nitraatrichtlijn. De onder 3. en 4. genoemde maatregelen zijn additionele maatregelen in de zin van artikel 5, 5^e lid, Nitraatrichtlijn. De onder 5. genoemde maatregelen zijn deels maatregelen ter uitvoering van de Meststoffenverordening (Vo. (EG) 2003/2003) en deels maatregelen ter bescherming van de bodem.

De doeltreffendheid van deze AP's wordt beoordeeld aan de hand van de metingen in het LMM (Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid), in het diepere grondwater en in het oppervlaktewater. Zie voor een uitvoerige beschrijving van dit meetnet hoofdstuk 8.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

De Nitraatrichtlijn specificeert niet wanneer en waar de doelstellingen van de richtlijn bereikt moeten worden en vertaalt deze doelstellingen evenmin in kwantitatieve waterkwaliteitsdoelstellingen. Nederland interpreteert de richtlijn op dit punt als volgt:

- De norm voor nitraatconcentratie van 50 mg/l wordt gebruikt bij het vaststellen welke wateren door verontreiniging met nitraat worden beïnvloed en welke gebieden om die reden als kwetsbare zones moeten worden aangewezen. De Nitraatrichtlijn kent niet de verplichting om de verontreiniging met nitraat onder de grens van 50 mg/l te brengen.
- In het licht van de criteria voor de aanwijzing van kwetsbare zones, is de waarde van 50 mg/l nitraat in het grondwater een streefwaarde waar enerzijds het beleid op afgestemd wordt en anderzijds de doeltreffendheid van dat beleid op beoordeeld wordt.
- De mate waarin deze streefwaarde gerealiseerd wordt, wordt afgemeten aan het gemiddelde per grondsoortregio. Dit heeft te maken met het feit dat Nederland naar grondsoort gedifferentieerde stikstofgebruiksnormen kent. De wijze waarop deze berekend worden, is beschreven in paragraaf 3.3.1 van het 3e AP Nitraatrichtlijn en is gebaseerd op een bodembalans². De in deze balans gebruikte relatie tussen bodemoverschot en uitspoeling naar het grondwater is gebaseerd op empirische gegevens³ en is afhankelijk van de grondsoort.
- In het 4e AP is toegezegd dat Nederland uiterlijk in 2015 maatregelen geïmplementeerd heeft waarmee op termijn in alle Nederlandse regio's gemiddeld aan de streefwaarde in het bovenste grondwater (LMM) voldaan zal worden. Het is niet mogelijk om precies aan te geven wanneer dit gemiddelde gerealiseerd zal worden, omdat de daadwerkelijk gerealiseerde grondwaterconcentraties van meer factoren dan bemesting alleen afhankelijk zijn; zo zijn ze sterk weersafhankelijk⁴.
- De Nitraatrichtlijn verplicht om verontreiniging met nitraat terug te dringen en verdere verontreiniging te voorkomen, maar kent geen verplichting om er voor te zorgen dat het aantal kwetsbare zones wordt teruggebracht naar nul of dat het nitraatgehalte op alle plekken onder de grens van 50 mg/l komt.
- Nederland heeft ervoor gekozen geen specifieke kwetsbare zones aan te wijzen, maar een actieprogramma op te stellen dat op het gehele grondgebied wordt toegepast. Voor Nederland is derhalve artikel 5, zesde lid, tweede volzin, van toepassing, dat bepaalt dat het nitraatgehalte van de wateren gecontroleerd moet worden op zodanig geselecteerde meetplaatsen dat de omvang van de nitraatverontreiniging uit agrarische bronnen kan worden vastgesteld.
- Nederland past het actieprogramma in het hele land toe, maar maakt hierbij wel een onderscheid tussen verschillende gebieden zodat, afhankelijk van de grondsoort, die maatregelen worden genomen die tot doel hebben het zo effectief mogelijk terugdringen van de verontreiniging met nitraat.

Het is onmogelijk om door middel van gebruiksnormen alleen te bewerkstellingen dat altijd op ieder meetpunt in Nederland de streefwaarde van 50 mg/l behaald wordt in het bovenste grondwater. Dit heeft enerzijds te maken met de grote weersinvloed op de daadwerkelijk gemeten concentraties. Anderzijds is de relatie tussen stikstofoverschot en

² J.J. Schröder et al, 2004. "Gebruiksnormen bij verschillende landbouwkundige en milieukundige uitgangspunten", Plant Research International, Wageningen, report 79.

³ Fraters, B., T.C. van Leeuwen, A. Hooijboer, M.W. Hoogeveen, L.J.M. Boumans, J.W. Reijs, 2012. De uitspoeling van het stikstofoverschot naar grond- en oppervlaktewater op landbouwbedrijven. Herberekening van uitspoelfracties. Bilthoven, RIVM Rapport 680716006/2012.

⁴ Groenendijk, P., L.V. Renaud, O.F. Schoumans, H.H. Luesink, T.J. de Koeijer, G. Kruseman, 2012. MAMBO- en STONE-resultaten van rekenvarianten. Evaluatie Meststoffenwet 2012: eindrapport ex-ante. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2317.
<http://edepot.wur.nl/212623>

CONCEPT d.d. 30-8-2013

uitspoeling niet op alle grondsoorten even sterk, en ook binnen een grondsoort sterk wisselend⁵. Alleen al daarom kan het doelbereik niet op ieder individueel meetpunt betrokken worden. Daarnaast biedt de Nitraatrichtlijn daar ook geen basis voor. Waar sommige richtlijnen (bijvoorbeeld richtlijn 96/62/EG) expliciet bepalen dat op individuele meetpunten aan een bepaalde grenswaarde moet worden voldaan, kent de Nitraatrichtlijn een dergelijke eis (of grenswaarde) niet. De Nitraatrichtlijn strekt niet verder dan de verplichting om verontreiniging met nitraat te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen.

2.2 Verhouding tot waterkwaliteitsbeleid

2.2.1 Kaderrichtlijn Water

Waar de Nitraatrichtlijn zich richt op de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen door de emissies uit deze bronnen te voorkomen en verminderen, richt de Kaderrichtlijn Water (KRW; Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327)) zich op de realisatie van waterkwaliteitsdoelen voor grond- en oppervlaktewateren via de vaststelling van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater, om het aquatische milieu en aquatische ecosystemen te beschermen en verontreiniging te verminderen en voorkomen. Op grond van artikel 3 en 4 KRW stellen lidstaten stroomgebiedsbeheersplannen op voor de binnen hun grondgebied gelegen stroomgebieden, met daarin maatregelenprogramma's gericht op het voorkomen van achteruitgang van de toestand van waterlichamen en het realiseren van een goede toestand van deze waterlichamen. Deze goede toestand bestaat uit een ecologische en chemische component; de lidstaat vertaalt deze in waterkwaliteitsdoelstellingen en -normen.

De lidstaten beoordelen de toestand van waterlichamen aan de hand van een monitoringsprogramma zoals omschreven in artikel 8 KRW. Blijkens artikel 10 KRW moeten ten aanzien van diffuse agrarische lozingen van nutriënten de beheersingsmaatregelen uit de Nitraatrichtlijn worden toegepast. Als een op basis van de KRW vastgestelde kwaliteitsdoelstelling of kwaliteitsnorm strengere maatregelen vergt, moeten die getroffen worden.

Doelbereik moet op grond van artikel 4 per 2015 gerealiseerd zijn. Uitstel met maximaal tweemaal zes jaar is onder voorwaarden mogelijk, onder meer als:

- de vereiste verbeteringen per 2015 technisch niet haalbaar zijn, of
- de verwezenlijking van de verbeteringen per 2015 onevenredig kostbaar zou zijn.

2.2.2 Nederlandse interpretatie verhouding KRW-Nitraatrichtlijn

De KRW is de 'koepelrichtlijn' waar, onder meer, de Nitraatrichtlijn onder valt; de actieprogramma's Nitraatrichtlijn maken onderdeel uit van de maatregelenprogramma's KRW en moeten er toe bijdragen dat emissies uit agrarische bronnen het realiseren van de doelen van de KRW niet in de weg staan. Waar de Nitraatrichtlijn zich specifiek richt op het voorkomen en verminderen van waterverontreiniging, waaronder eutrofiëring, door vermindering van emissies van nitraten (en fosfaten) uit agrarische bronnen, richt de KRW zich nadrukkelijk ook op de vermindering van verontreinigingen uit andere bronnen en op inrichting- en beheermaatregelen in het watersysteem. Het KRW-maatregelenprogramma omvat daarmee zeer veel verschillende typen maatregelen die (kunnen) worden ingezet waarmee gezamenlijk de doelen van de KRW moeten worden gerealiseerd (zie bijlage VI KRW).

⁵ Klijne, A. de, Groenendijk, P., Griffioen, J., Velthof, G.L., Janssen, G., Fraters, B., 2008. Toetsdiepte voor nitraat. Synthese onderzoek 2008. Bilthoven, RIVM-rapport 680747001/2008, p. 16.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Waar het gaat om de bestrijding van eutrofiëring beschouwt Nederland de maatregelen die in de actieprogramma's Nitraatrichtlijn getroffen worden als "goede landbouwpraktijk" (GLP) en daarmee kosteneffectief. Het is echter mogelijk dat deze maatregelen niet voldoende zijn om de lokale KRW-doelen te behalen. Dat kan te maken hebben met de bron van de verontreiniging: eutrofiëring wordt immers niet alleen door nutriënten uit agrarische bron veroorzaakt. Gemiddeld over heel Nederland is in het landelijk gebied grofweg een derde van de nutriëntenemissies direct gerelateerd aan bemesting, een derde uit lozingen van rioolwaterzuiveringsinstallaties en een derde uit andere bronnen binnen het gebied en aanvoer van buiten het gebied (buitenland). Deze analyse is overigens alleen modelmatig te maken en vormt een benadering omdat de verschillen tussen regio's zeer groot zijn; daarnaast is opnieuw de weersinvloed groot.⁶ Maar ook als het gaat om aan bemesting gerelateerde emissies, kan het zijn dat GLP-maatregelen niet voldoende zijn. Naast het huidige gebruik van meststoffen is een belangrijk deel van de emissies uit agrarisch gebied gerelateerd aan historische mestgiften en aan het waterpeilbeheer in het gebied, met name de wijze waarop het gebied wordt ontwaterd ten behoeve van landbouw en andere functies. Onderzoek⁷ laat zien dat effectgerichte (beheer-) en inrichtingsmaatregelen nodig zijn om op korte termijn breed doelbereik te realiseren als het gaat om de bestrijding van eutrofiëring. Dergelijke maatregelen kunnen echter duur zijn en de implementatie kan aanzienlijke tijd vergen, rekening houdend met investeringsritmen en afschrijvingstermijnen van bestaande technieken en installaties en inbedding van maatregelen in gebiedsprocessen (zoals her- en ruilverkaveling). Zonder gebiedsgericht maatwerk zijn veel aanvullende maatregelen bovenop GLP, in algemene zin onevenredig kostbaar te achten.

Nederland staat op het standpunt dat de Nitraatrichtlijn, en daarmee het Nederlandse mestbeleid, het kader vormt om de bijdrage uit agrarische bronnen aan eutrofiëring mee te verminderen of voorkomen door middel van de in bijlage II en III bij de Nitraatrichtlijn genoemde typen maatregelen. Op grond van artikel 5, vierde lid, onderdeel a, van de Nitraatrichtlijn moeten in het actieprogramma de maatregelen van bijlage III worden opgenomen. De maatregelen van bijlage III zijn uitsluitend gericht op meststoffen en de voorwaarden waaronder deze wel of juist niet in de bodem mogen worden gebracht. Voor zover de eutrofiëring voortkomt uit andere bronnen en/of maatregelen vergt die geen betrekking hebben op de landbouwpraktijk, vormen de Kaderrichtlijn Water en de daarop gebaseerde Nederlandse regelgeving het kader, en niet de Nitraatrichtlijn. De Nitraatrichtlijn heeft immers tot doel water te beschermen tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

Dit standpunt is in lijn met de conclusies van advocaat-generaal Léger in de zaak Standley (C-293/97)⁸, waarin wordt ingegaan op de verhouding tussen de maatregelen die de Nitraatrichtlijn voorschrijft en strengere maatregelen:

12. De in artikel 5 bedoelde actieprogramma's moeten de waterverontreiniging verminderen of voorkomen die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen. De daarin neergelegde maatregelen moeten dus geschikt zijn voor dit soort verontreiniging.

13. Artikel 5, lid 4, van de richtlijn preciseert, dat de maatregelen van bijlage III bij de richtlijn in de actieprogramma's moeten worden opgenomen. Ik wil geen volledige inventaris van die maatregelen geven, maar merk slechts op, dat deze

⁶ Bolt, F.J.E. van der, O.F. Schoumans (Eds.), E.M.P.M. van Boekel, P. Bogaart, H.P. Broers, B. van der Grift, C.H.G. Daatselaar, W. van Dijk, P. Groenendijk, A. van den Ham, A.E.J. Hooijboer, A. de Klijne, R.L.M. Schils en T.P. Tol-Leenders, 2012. Ontwikkeling van de bodem- en waterkwaliteit. Evaluatie Meststoffenwet 2012: eindrapport ex post. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2318 <http://edepot.wur.nl/212616>, §9.2.

⁷ PBL, 2008. Water voor nu en later. Ex ante evaluatie KRW. Planbureau voor de Leefomgeving, 2008. Available at: <http://www.planbureauvoordeleefomgeving.nl/sites/default/files/cms/publicaties/500140001.pdf>.

⁸ Conclusie A-G Léger HvJEG 8 oktober 1998 (Standley, C-293/97), Jurispr. 1999 blz. I-02603, nr. 77-78.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

maatregelen uitsluitend beogen de exploitatiemethodes voor landbouwgronden te reguleren en nauwkeurige aanwijzingen bevatten over, onder meer, de periodes waarin het op of in de bodem brengen van bepaalde soorten meststoffen verboden is, de opslagcapaciteit van tanks voor dierlijke mest en de beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen, rekening houdend met, onder meer, de bodemgesteldheid, grondsoort en schuinite van hellingen (bijlage III, punt 1).

17. De lidstaten mogen ook strengere maatregelen vaststellen. Artikel 5, lid 5, van de richtlijn bepaalt namelijk: „De lidstaten treffen (...) de aanvullende of verscherpte maatregelen die zij noodzakelijk achten, indien al aanstonds of in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring duidelijk wordt, dat de in lid 4 bedoelde maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Bij het selecteren van die maatregelen houden de lidstaten rekening met de doeltreffendheid en kosten ervan ten opzichte van die van eventuele andere preventieve maatregelen.

77. Zoals wij hebben gezien, kunnen alleen maatregelen worden vastgesteld ter bestrijding van landbouwpraktijken met betrekking tot het gebruik van mest. De vaststelling van maatregelen ter bestrijding van verontreiniging door nitraten uit andere bron, is uitgesloten.

78. In gevallen waarin andere bronnen aan de verontreiniging bijdragen, kunnen de lidstaten hiertegen dus enkel optreden op basis van andere regelingen.

In dit verband is tevens relevant dat de Commissie zelf zich in haar recente publicatie over aanbevelingen voor actieprogramma's beperkt tot de maatregelen uit bijlage II en III bij de Nitraatrichtlijn.⁹

De precieze, kwantitatieve bijdrage van de maatregelen uit bijlage II en III van de Nitraatrichtlijn aan de bestrijding van eutrofiëring in individuele oppervlaktewaterlichamen kan op nationale schaal niet zinvol berekend worden, omdat het wetenschappelijk in het algemeen niet mogelijk is causale verbanden te leggen tussen bemesting en oppervlaktewaterkwaliteit zonder daarbij ook alle andere relevante bronnen en emissies te betrekken en omdat deze verbanden sterk bepaald worden door regionale en lokale omstandigheden en variërende weersinvloeden.¹⁰ In de gebiedsprocessen ter voorbereiding op de stroomgebiedsbeheersplannen zal per regio bezien moeten worden welke bronnen en emissies (het meest) relevant zijn en welke maatregelen nuttig en nodig en haalbaar en betaalbaar zijn, in aanvulling op de maatregelen in dit actieprogramma.

2.3 Verhouding tot bodembeleid

Het mestbeleid richt zich op het voorkomen en verminderen van nutriëntenemissies naar bodem en water. Door toepassing van (dierlijke en andere) meststoffen op de bodem worden echter ook andere stoffen geëmitteerd. Deze emissies worden voor een deel binnen het mestbeleid gereguleerd (waarbij niet de Nitraatrichtlijn maar de Kaderrichtlijn Water en, op uitvoeringsaspecten, de Meststoffenverordening de basis voor het beleid vormen) en voor een deel langs andere sporen.

Zware metalen

De landbouw is de belangrijkste diffuse bron van zware metalen. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat koper en zink worden toegevoegd aan varkensvoer om de groei te bevorderen en met de mest op het land terecht komen. Reductie van deze emissies is gewenst met het oog op KRW-doelstellingen voor deze stoffen. Deze reductie wordt

⁹ EU (2011) Farming practices in relation to water pollution risks Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources. Report B. Directorate Environment, Bruxelles.

¹⁰ Klein, J., J.C. Rozemeijer, H.P. Broers en B. van der Grift, 2012b. Meetnet Nutriënten Landbouw Specifiek Oppervlaktewater. Deelrapport B: Toestand en trends. Bijdrage aan de Evaluatie Meststoffenwet 2012. Utrecht, Deltares, Deltares-rapport 1202337-000-BGS-0008, p. 51.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

nagestreefd via het voerspoor. Het Productschap Diervoeders verricht onderzoek¹¹ naar de precieze koper- en zinkbehoefte van verschillende diercategorieën en verwerkt deze in de veevoedertabellen, zodat er geen onnodige emissie van koper en zink plaatsvindt via deze route.

Een andere bron van zware metalen uit de landbouw is kunstmest. Fosfaatkunstmest bevat cadmium, dat bij bemesting in de bodem ophoopt. Het maximale cadmiumgehalte voor fosfaatkunstmest is aan regels gebonden. In dit kader is relevant dat de Europese Commissie voornemens is de Meststoffenverordening (EU-2003/2003) te herzien en uit te breiden. Daarnaast heeft de Europese Commissie het voornemen om de zogenoemde End of Waste-criteria voor Biowaste in te voeren. Momenteel wordt in dit kader de normering van zware metalen in kunstmest, organische mest, bodemverbeteraars en groeimedia herzien. In de conceptvoorstellen voor de herziening van de meststoffenverordening 2003/2003 van de Commissie is er geen sprake van maximum grenzen voor gehalte van koper (Cu) en zink (Zn), maar een labellingsplicht boven een grenswaarde, omdat Cu en Zn ook als micronutriënt gebruikt kunnen worden. De concept voorstellen geven wel maximum gehalten aan overige zware metalen (Cd, Cr, Hg, Ni, Pb en As). Voor wat betreft het cadmiumgehalte in kunstmest wordt er door de Europese Commissie met de lidstaten gesproken over een verlaging van de gehalten in kunstmest te reguleren via de Verordening 2003/2003. Een verbod op cadmium in kunstmest is niet haalbaar vanwege het feit dat de fosfaaterts, die de belangrijkste grondstof voor fosfaatkunstmest is, veelal van nature verontreinigd is met cadmium. Het is de verwachting dat de definitieve voorstellen van de Commissie eind 2013 gepresenteerd zullen worden.

Antibioticaresistente bacteriën

Over de verspreiding van antibioticaresistentie in het milieu is veel onbekend. Het beleid van de Nederlandse overheid is gericht op het terugbrengen van het antibioticagebruik in de veehouderij om zo het ontstaan van de resistentie zoveel mogelijk te vermijden. De minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) heeft in een brief aan de Tweede Kamer¹² aangekondigd een onderzoeksagenda op te zetten om het onderwerp van antibioticaresistentie in het milieu om de problematiek nader te verkennen.

2.4 Verhouding tot lucht- en klimaatbeleid

Verwacht wordt dat de totale Nederlandse uitstoot van ammoniak afneemt van 122 kiloton in 2010 tot 109 kiloton in 2020 en daarmee waarschijnlijk onder het nationale emissieplafond voor 2010 van 128 kiloton blijft.¹³ De landbouw is verantwoordelijk voor het grootste deel van de Nederlandse uitstoot van ammoniak. Ammoniak ontstaat vooral uit dierlijke mest in de stal, mestopslag en bij mesttoediening. Het mestbeleid draagt via middelvoorschriften gericht op vermindering van de ammoniakemissie bij toediening en opslag van mest bij aan het terugdringen van ammoniak. Deze voorschriften dragen tevens bij aan het terugdringen van secundair fijn stof. Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit stuurt op invoering van fijnstofbestrijdingstechnieken bij stallen voor intensieve veeteelt.

De landbouw vormt een bron van de uitstoot van broeikasgassen. Het gaat dan vooral om lachgas (N₂O), methaan (CH₄) en CO₂.¹⁴ Lachgas komt vooral vrij bij bemesting. Het

¹¹ <http://www.pdv.nl/nederland/onderzoek/Veevoederonderzoek/publicaties.php>

¹² Kamerstukken II 2012-13, 32 620, nr. 91.

¹³ Balans voor de leefomgeving 2012, PBL.

¹⁴ Bruggen, C. van, P. Bikker, C.M. Groenestein, B.J. de Haan, M.W. Hoogeveen, J.F.M. Huijsmans, S.M. van der Sluis & G.L. Velthof (2013). Ammoniakemissie uit dierlijke mest en kunstmest in 2011. Berekeningen met het Nationaal Emissiemodel voor Ammoniak (NEMA). Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 330.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

mestbeleid heeft als neveneffect dat de emissie van lachgas door verlaging van de stikstofgebruiksnormen afneemt. Methaan komt vrij in de melkveehouderij; binnen het voerspoor wordt gewerkt aan reductie van deze emissie. CO₂ komt vooral vrij bij verbranding en vervoer, bijvoorbeeld als gevolg van kunstmestgebruik. Het streven naar resource efficiency en minder kunstmestgebruik draagt daardoor bij aan de reductie van de CO₂-emissie. De totale broeikasgasemissie van de land- en tuinbouw is met een zesde gedaald tussen 1990 en 2010.¹⁵

Geurhinder is een ander aspect dat bij agrarische bedrijven optreedt. In het Besluit gebruik meststoffen zijn eisen opgenomen voor het emissiearm uitrijden van mest. In het Activiteitenbesluit zijn eisen opgenomen voor het houden van dieren, het opslaan van agrarische bedrijfsstoffen, drijfmest, digestaat en vloeibare bijvoedermiddelen, het bereiden van brijvoer en het composteren van groenafval. Deze voorschriften dragen bij aan het verminderen van geurhinder. Voor veehouderijen die een omgevingsvergunning milieu nodig hebben, moet het bevoegd gezag de aanvraag voor een omgevingsvergunning ook toetsen aan de Wet geurhinder en veehouderij.

Een nieuwe ontwikkeling betreft de komst van (grotere) mestverwerkingsinstallaties. Het bevoegd gezag moet in de omgevings- respectievelijk de waterwetvergunning voor deze installaties voorschriften opnemen ter beperking van emissies naar lucht en geurhinder en de emissies naar water.

2.5 Relatie met natuurbeleid

De maatregelen die in dit AP worden beschreven zijn er op gericht om zowel de grondwater- als de oppervlaktewaterkwaliteit te verbeteren. Er wordt gestreefd naar een zo laag mogelijke belasting van grond- en oppervlaktewater door nutriënten. Deze doelstelling heeft daarmee ook een gunstig effect op te bereiken doelstellingen in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

Momenteel wordt in het kader van Natura 2000 gewerkt aan het stoppen van achteruitgang van natuurkwaliteit in voor stikstof gevoelige natuurgebieden en, waar nodig, het herstellen daarvan. In een speciaal ontwikkelde programmatische aanpak, de PAS (Programmatiese Aanpak Stikstof) worden onder andere maatregelen genomen om de emissie van ammoniak terug te dringen. Borging van de uitvoering van de maatregelen garandeert dat de ammoniakemissie in Nederland daadwerkelijk daalt en zorgt zo voor verbetering van de toestand van natuurwaarden en ontwikkelruimte voor de veehouderij. Die borging kan deels plaatsvinden in regelingen in het kader van het mestbeleid, zoals het Besluit gebruik meststoffen. Het tempo van de PAS is daarin echter leidend. Genoemde maatregelen zijn dan ook nog niet opgenomen in dit AP.

Maatregelen die in dit AP zijn opgenomen zijn over het algemeen positief voor het natuurbeleid en worden bovendien in het kader van het milieueffectrapport op planniveau gezien op mogelijke afwentelingseffecten, bijvoorbeeld op stikstofemissies naar de lucht.

¹⁵ CBS, PBL, Wageningen UR (2013). Emissies broeikasgassen, 1990-2011 (indicator 0165, versie 22, 26 maart 2013). www.compendiumvoordeleefomgeving.nl. CBS, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/Bilthoven en Wageningen UR, Wageningen.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

3. Nederlands mestbeleid

3.1 Juridisch instrumentarium

Het Nederlandse mestbeleid is grotendeels neergelegd in de Meststoffenwet (Msw) en het daarop gebaseerde Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (Ubm) en de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (Urm). De Meststoffenwet omvat regels over onder meer gebruiksnormen, verantwoording, hoeveelheidsbepaling van de mestproductie per dier en mestproductiebegrenzing. Deze regels zijn uitgewerkt in Ubm en Urm. De gebruiksvoorschriften zijn neergelegd in het Besluit gebruik Meststoffen (Bgm), een op de Wet bodembescherming gebaseerde algemene maatregel van bestuur. In het Activiteitenbesluit (Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer; Ab) zijn daarnaast regels opgenomen ten aanzien van teelt- en bemestingsvrije zones en ten aanzien van de opslag van dierlijke meststoffen. Tenslotte is het algemene lozingsverbod van artikel 6.2 van de Waterwet (Ww) relevant.

In bovenstaande regelingen zijn vrijwel alle van de in bijlage II en III bij de Nitraatrichtlijn vermelde maatregelen opgenomen:

Tabel 1 Implementatie bijlage II/III Nitraatrichtlijn in Nederlands mestbeleid

Bijlage	Maatregel	Implementatie in Nederlandse regelgeving
II.A.1	Uitrijdperiodes	Art. 4-4a Bgm
II.A.2	Uitrijden op steile hellingen	Art. 6a-6d Bgm
II.A.3	Uitrijden op drassig, ondergelopen, bevroren of met sneeuw bedekt land	Art. 3-3b Bgm en art. 6.2 Ww
II.A.4	Uitrijden in de nabijheid van waterlopen (mestvrije zones)	Art. 3.84, 3.85 en 3.87 Ab en art. 25 Ubm
II.A.5	Capaciteit en bouw opslag dierlijke mest	Art. 27-30 Ubm; art. 3.50-3.52 Ab
II.A.6	Uitrijdmethoden (emissie-arme aanwending)	Art. 5-6 Bgm
II.B.7	Landbeheer, inclusief vruchtwisseling en de verhouding tussen de arealen voor meerjarige cultures en wisselbouw	-
II.B.8	Behoud minimum aan vegetatie in (regen)periodes	Art. 4b (vernietigen graszode) en 8a Bgm (vanggewas)
II.B.9	Bemestingsplan en meststoffenboekhouding	Art. 31-37 Ubm; art. 27 Urm
II.B.10	Voorkomen waterverontreiniging die het gevolg is van af- en uitspoeling in irrigatiesystemen tot onder het wortelstelsel van de gewassen	Art. 3b Bgm
III.1.1	Uitrijdperiodes	Zie hierboven onder II.A.1
III.1.2	Opslagcapaciteit dierlijke mest	Zie hierboven onder II.A.5
III.1.3	Gebruiksnormen totaal-stikstof en fosfaat	Art. 7-13 Msw; art. 21a Ubm; 27-35f Urm
III.2	Gebruiksnorm dierlijke mest	Art. 9 Msw en art. 24 Urm
III.3	Hoeveelheidsbepaling dierlijke meststoffen	Art. 65-70 Ubm; art. 73-103 Urm
III.4	Rapportage	Geen wettelijke basis; 4-jaarlijkse Nitraatrichtlijnrapportage

In paragraaf 3.3 worden de in Nederland geïmplementeerde maatregelen nader toegelicht.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

3.2 Organisatie

Voor de implementatie van de Nitraatrichtlijn is de Staatssecretaris van Economische Zaken (EZ) eerstverantwoordelijk; de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (I&M) is medeverantwoordelijk vanuit haar algemene verantwoordelijkheid voor de implementatie van milieuriichtlijnen en nationaal milieubeleid.

Deze taakverdeling betekent dat de beleidstaken op het gebied van het mestbeleid in de vooral bij het ministerie van EZ en deels bij het ministerie van I&M belegd zijn, en de uitvoeringstaken bij het ministerie van EZ.

Het agentschap Dienst Regelingen (DR), onderdeel van EZ, is verantwoordelijk voor verzameling en beheer van gegevens over Nederlandse landbouwbedrijven en hun toeleveranciers. Elk jaar verzamelt DR deze gegevens via de zogenaamde "gecombineerde opgave": inwinning van gegevens ten behoeve van de Landbouwtelling, GLB-betalingen en mestbeleid. Daarnaast worden aanvullende gegevens ingewonnen bij risicogroepen.

Het gaat onder meer om gegevens over:

- Aantallen dieren
- Gewassen en oppervlakten
- Topografische gegevens over percelen
- Fosfaattoestand bodem
- Voorraden van meststoffen en diervoeders
- Mestopslagcapaciteit
- Vervoerbewijzen dierlijke mest
- Registratiegegevens van intermediaire ondernemingen, waaronder gegevens over voorraden, voertuigen, AGR/GPS-gegevens, bemonsterings- en verpakkingsapparatuur (indien van toepassing).

DR geeft daarnaast voorlichting aan landbouwbedrijven en intermediaire ondernemingen over het mestbeleid. Dit doet zij zowel elektronisch (via de website www.drloket.nl) als telefonisch als, in sommige gevallen, in de vorm van voorlichtingsbijeenkomsten.

Toezicht en handhaving van de Nederlandse mestregelgeving is een gecombineerde verantwoordelijkheid van DR en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). DR is daarbij verantwoordelijk voor administratieve controles en de NVWA vooral voor controles in het veld (waar administratieve controle overigens onderdeel van kan uitmaken). Er wordt gewerkt op basis van een programmatische aanpak en een risicobenadering.

Gemeenten en waterschappen hebben een rol in toezicht en handhaving van de mestregelgeving waar het gaat om bepalingen uit, respectievelijk, het Activiteitenbesluit en de Waterwet. Tenslotte heeft de politie een rol vanuit haar algemene strafrechtelijke bevoegdheid.

3.3 Gevoerd beleid 2010-2013: 4e AP Nitraatrichtlijn

Het onder het 4^e AP gevoerde mestbeleid vormt de basis van het beleid onder het 5^e AP en wordt daarom hieronder kort samengevat. Waar nodig wordt teruggegrepen op het 3^e AP.

3.3.1 Gebruiksnormen

De gebruiksnormen zijn bedoeld om de hoeveelheid meststoffen af te stemmen op de behoefte van het gewas. Nederland kent drie typen gebruiksnormen die de hoeveelheid meststoffen die jaarlijks op landbouwgrond aangewend mogen worden, begrenzen:

- gebruiksnormen voor dierlijke mest
- gebruiksnormen voor stikstof-totaal

CONCEPT d.d. 30-8-2013

- gebruiksnormen voor fosfaat

Gebruiksnormen dierlijke mest

Voor dierlijke mest geldt de generieke gebruiksnorm van 170 kg stikstof/ha/jaar die voortkomt uit de Nitraatrichtlijn (bijlage III, onder 2). Die is vastgelegd in artikel 9, eerste lid, Msw. In het tweede lid van dit artikel is aangegeven dat bij ministeriële regeling een hogere gebruiksnorm kan worden vastgesteld. Op basis van de derogatiebeschikking¹⁶ van de Europese Commissie is gedurende de looptijd van het 4^e AP gebruik van deze mogelijkheid gemaakt: onder voorwaarden (waaronder monitoring van de milieukwaliteit op deelnemende bedrijven) gold op basis van artikel 24, eerste lid, Urm een gebruiksnorm van 250 kg/ha/jaar.

Gebruiksnormen stikstof-totaal

Nederland kent naar grondsoort (klei, veen, zand, löss), gewas en soms ras gedifferentieerde stikstof-totaalgebruiksnormen. Zoals reeds aangegeven in paragraaf 2.1.2, zijn deze normen gebaseerd op een bodembalans, die toegelicht is in paragraaf 3.3 van het 3^e AP. De gebruiksnormen zijn op basis hiervan onder het 3^e AP vrijwel allemaal vastgesteld op of rond het landbouwkundig optimum. De belangrijkste uitzonderingen op deze regel werden gevormd door grasland op klei en verschillende gewassen op zand en löss: die gebruiksnormen zijn lager vastgesteld dan het landbouwkundig bemestingsadvies om de verliezen naar het milieu te beperken. In het 4^e AP zijn de gebruiksnormen uit het 3^e AP grotendeels gehandhaafd. De normen voor grasland geteeld op klei en enkele uitspoelingsgevoelige akkerbouw- en bladgewassen (onder meer sla en spinazie) op zand en löss zijn echter om milieukundige redenen vastgesteld onder het bemestingsadvies. Ook zijn enkele normen om landbouwkundige redenen verhoogd. Dit is beschreven in paragraaf 4.2 van het 4^e AP. Daarnaast is onder het 4^e AP een systeem van stikstofdifferentiatie ingevoerd voor suikerbieten en fritesaardappelen op klei, waarbij ondernemers die aantoonbaar een bovengemiddelde productie realiseren in aanmerking kunnen komen voor een hogere gebruiksnorm. De wettelijke werkingscoëfficiënt van drijfmest (met uitzondering van runderdrijfmest) op zand en löss is in het 4^e AP per 2010 verhoogd van 65% naar 70%. Materieel betekent dat dat in deze gebieden minder kunstmest gebruikt kan worden.

Gebruiksnormen fosfaat

Nederland kent naar grondgebruik (grasland of bouwland) en naar fosfaattoestand (hoog, neutraal, laag) van de bodem gedifferentieerde fosfaatgebruiksnormen. Deze zijn in de loop van het 4^e AP met het oog op de geleidelijke invoering van evenwichtsbemesting verlaagd. Daarnaast zijn regelingen getroffen voor reparatiebemesting op gronden met een zeer lage fosfaattoestand en voor fosfaatverrekening (compensatie van een – beperkte – hogere bemesting in het ene jaar door een lagere bemesting in het daaropvolgende jaar).

3.3.2 Gebruiksvoorschriften

De gebruiksvoorschriften zijn erop gericht de bemesting zo veel mogelijk aan te laten sluiten bij de behoefte van het gewas en in het algemeen goede landbouwpraktijk te bevorderen.

Uitrijdperioden

De periode waarin mest uitgereden mag worden is beperkt tot het groeiseizoen waarin het gewas ook daadwerkelijk meststoffen opneemt. Hiermee wordt onnodige uitspoeling

¹⁶ Besluit van de Commissie van 5 februari 2010 tot wijziging van Beschikking 2005/880/EG tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (C(2010) 606).

CONCEPT d.d. 30-8-2013

voorkomen. De uitrijdperioden zijn per 2012 iets ingekort ten opzichte van het 3^e AP. In enkele specifieke situaties, waarin dit milieukundig verantwoord werd geacht, zijn de uitrijdperiodes om landbouwkundige redenen versoepeld.

Tabel 2 Uitrijdperioden

Maand	Grasland				Bouwland			
	Vaste mest en steekvast zuiverings slib op zand- en lössgrond	Drijfmest en vloeibaar zuiverings slib op zand- en lössgrond	Vaste mest en steekvast zuiverings slib op klei- en veengrond	Drijfmest en vloeibaar zuiverings slib op klei- en veengrond	Vaste mest en steekvast zuiverings slib op zand- en lössgrond	Drijfmest en vloeibaar zuiverings slib op zand- en lössgrond	Vaste mest en steekvast zuiverings slib op klei- en veengrond	Drijfmest en vloeibaar zuiverings slib op klei- en veengrond
Januari	Verbod	Verbod	Verbod	Verbod	Verbod *	Verbod		Verbod
Februari		Verbod tot 15-2		Verbod tot 15-2				
Maart								
April								
Mei								
Juni								
Juli								
Augustus						Verbod **		Verbod **
September	Verbod	Verbod	Verbod vanaf 16-9	Verbod	Verbod *	Verbod		Verbod
Oktober	Verbod	Verbod	Verbod	Verbod	Verbod *	Verbod		Verbod
November	Verbod	Verbod	Verbod	Verbod	Verbod *	Verbod		Verbod
December	Verbod	Verbod	Verbod	Verbod	Verbod *	Verbod		Verbod

* Vaste dierlijke mest en steekvast zuiveringsslib op bouwland op zand- en lössgrond mag het hele jaar worden aangewend bij de aanplant van plantsoen- en fruitbomen.

** Drijfmest en vloeibaar zuiveringsslib op bouwland mag op alle grondsoorten worden aangewend tot 1 september als uiterlijk 31 augustus van hetzelfde jaar een groenbemester wordt geteeld of in het aansluitende najaar bollen worden geplant.

Ook voor stikstofkunstmest gelden regels ten aanzien van de periode waarin dit uitgereden mag worden. Uitrijden is verboden in de periode van 16 september tot en met 31 januari op zowel bouwland als grasland. Op deze hoofdregel bestaan enkele uitzonderingen voor bouwland:

- Het verbod is niet van toepassing op bouwland dat gelijkmatig is beteeld met een vollegrondsgroente.
- Het verbod is in de periode van 16 september tot en met 15 oktober niet van toepassing op bouwland waarop uitsluitend fruitteelt wordt uitgeoefend of dat gelijkmatig is beteeld met winterkoolzaad of met graszaad behorend tot de rassen roodzwenkgras of veldbeemdgras, ten behoeve van een tweede of latere zaadoogst in het daaropvolgende jaar.
- Het verbod is niet van toepassing op het gebruik van ureum op bouwland waarop uitsluitend fruitteelt wordt uitgeoefend.
- Het verbod is in de periode van 16 januari tot en met 31 januari niet van toepassing op bouwland dat gelijkmatig is beteeld met hyacinten of tulpen.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Uitrijden op steile hellingen, drassige, ondergelopen, besneeuwde of bevroren grond of tijdens irrigatie

Met betrekking tot deze situaties zijn regels gesteld in het 3^e AP om overmatige uit- en afspoeling van meststoffen te voorkomen. Hierop is in het 4^e AP (paragraaf 5.5) één uitzondering gemaakt: het uitrijden van stikstofkunstmest op bevroren grond is mogelijk gemaakt voor graan op kleigrond, mits de weersverwachting aan bepaalde voorwaarden voldoet die ervoor zorgen dat het milieueffect van de uitzondering uiterst gering is.

Mestvrije zones

Nederland heeft circa 2.000 kilometer mestvrije zones aangewezen langs ecologisch kwetsbare beken in Hoog Nederland om oppervlakkige afspoeling van meststoffen te voorkomen. Deze aanwijzing is onder het 4^e AP gehandhaafd.

In het 4^e AP is onderzoek aangekondigd naar de effectiviteit van mestvrije zones. Dit onderzoek¹⁷ is in 2012 afgerond. Het toont aan dat aanvullende mestvrije zones in Nederland in de meeste situaties niet effectief zijn als maatregel om nutriëntenemissies vanuit landbouwgrond te verminderen. Ook zijn er meer kosteneffectieve maatregelen beschikbaar voor dit doel.

Opslag dierlijke mest

Voldoende opslagcapaciteit voor dierlijke mest is van belang om de mest toe te kunnen dienen op het moment dat het gewas daar behoefte aan heeft, ook als door weersomstandigheden dit moment later valt dan de start van de uitrijdperiode. De verplichte opslagcapaciteit voor dierlijke mest is in het 4^e AP verhoogd van 6 naar 7 maanden.

Emissie-arme aanwending

Dierlijke mest en zuiveringsslib moeten in Nederland emissiearm aangewend worden, om de emissie van ammoniak te beperken en de stikstof beschikbaar te houden voor het gewas. Om dit beleid nader in te vullen, is sinds 2010 het gebruik van de sleepvoet op zand verboden. Sinds 1 januari 2010 is bovengronds uitrijden van drijfmest ter bestrijding van stuif wettelijk niet langer toegestaan.

Vernietigen graszode

Het vernietigen van de graszode op grasland ("gras scheuren") is in algemene zin verboden. De regels voor het scheuren van de graszode zijn bedoeld om de uitspoeling van stikstof te beperken. Na het vernietigen van de graszode hoopt minerale stikstof op in de bodem doordat de wortels afsterven en door mineralisatie van de afgestorven plantdelen. Deze minerale stikstof is gevoelig voor uitspoeling, vooral buiten het groeiseizoen. Hoe langer de periode tussen de vernietiging van de graszode en de teelt van een nieuw gewas, hoe groter de kans op uitspoeling. Bovendien neemt het volggewas dan, tegen het einde van het groeiseizoen, minder stikstof op.

In het 4^e AP zijn op het algemene scheurverbod uitzonderingen gemaakt om landbouwkundige knelpunten op te lossen (zie artikel 4b Bgm):

- Het is toegestaan de zode van grasland op zandgrond voor de teelt van lelies en gladiolen te vernietigen vanaf 1 augustus, mits uiterlijk op 15 september een aangewezen vanggewas wordt geteeld. Deze voorziening wordt slechts geboden voor zover aansluitend aan het vernietigen van de graszode ontsmetting plaatsvindt.

¹⁷ Noij, I.G.A.M., M.Heinen and P. Groenendijk, 2012. Effectiveness of non-fertilized buffer strips in the Netherlands. Final report of a combined field, model and cost-effectiveness study. Wageningen, Alterra, Alterra report 2290.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

- Melkveebedrijven op zand mogen vanaf 1 januari 2010 de graszode vernietigen tot 31 mei (in plaats van 10 mei). Deze uitzondering geldt uitsluitend indien aansluitend opnieuw gras wordt geteeld.
- Grasland op zand- of lössgrond mag worden vernietigd in de periode van 1 februari tot en met 10 mei. Dan moet wel direct aansluitend op de vernietiging van de graszode een relatief stikstofbehoefstig gewas geteeld worden.

Daarnaast bestonden onder het 3^e AP al de volgende uitzonderingen:

- Grasland op klei- of veengrond mag worden vernietigen in de periode van 1 februari tot en met 15 september. Dan moet wel direct aansluitend op de vernietiging van de graszode een relatief stikstofbehoefstig gewas geteeld worden.
- Grasland op alle grondsoorten mag worden vernietigd in de periode van 16 september tot en met 30 november ten behoeve van de teelt van tulpen, krokussen, irissen of blauwe druifjes (muscari). Het bolgewas moet dan direct na het vernietigen geplant worden.
- Grasland op kleigrond mag vernietigd worden in de periode van 1 november tot en met 31 december. Het eerstvolgende gewas mag géén gras zijn.
- Ook mag grasland vernietigd worden als dit nodig is voor kavelinrichtingswerkzaamheden die worden verricht na vaststelling van bepaalde soorten plannen.

Vanggewas

De teelt van een vanggewas na maïs geteeld op zand- en lössgrond is verplicht. Het zaaien van een vanggewas na maïs is bedoeld om uitspoeling van stikstof in het najaar en de winter te beperken. Sinds 1 januari 2010 mogen de gewassen wintertarwe, wintergerst en triticale als vanggewas worden geteeld.

Bemestingsplan en meststoffenboekhouding

Het opstellen van een bemestingsplan is in Nederland uitsluitend verplicht gesteld voor boeren die gebruik maken van de derogatie. Het bijhouden van een meststoffenboekhouding is daarentegen verplicht voor alle boeren. Verschillende elementen daaruit moeten bij DR worden ingezonden (zie paragraaf 4.2). Dit is een belangrijk element in de controle op het mestbeleid.

3.3.3 Flankerend beleid

Volumebeheersing

Gedurende de looptijd van het 4^e AP is de omvang van de Nederlandse mestproductie gereguleerd door het stelsel van dierproductierechten, aangevuld met het Europese systeem van melkquota. Zowel het stelsel van dierproductierechten als de melkquotering zullen naar huidige regelgeving vervallen in 2015. Zie voor meer hierover paragraaf 7.1.

Transport

Ter bevordering van de handhaafbaarheid van het gebruiksnormenstelsel kent Nederland strikte transportregels. Mest moet in beginsel, voorzien van een vervoerbewijs dierlijke mest, vervoerd worden door een registreerde intermediaire onderneming in een van AGR¹⁸/GPS-apparatuur voorzien voertuig en bemonsterd en geanalyseerd worden. Op deze algemene regeling bestaan enkele uitzonderingen. De belangrijkste daarvan is het zogenaamde boer-boertransport: transport van dierlijke mest binnen 10 km, vanaf een landbouwbedrijf dat tenminste 80% van de eigen mestproductie op eigen grond kan plaatsen naar een ander landbouwbedrijf. Deze uitzonderingen vertegenwoordigen

¹⁸ AGR = Automatische Gegevens Registratie

CONCEPT d.d. 30-8-2013

slechts een klein deel van de totale getransporteerde hoeveelheid mest: in termen van fosfaat wordt meer dan 97% onder het gebruikelijke regime vervoerd.¹⁹

Hoeveelheidbepaling en verantwoording.

In het 3^e AP is beschreven hoe de mestproductie van veehouderijbedrijven berekend wordt en hoe op basis daarvan controle op naleving van de gebruiksnorm vormgegeven wordt. In het 4^e AP is daarnaast aangegeven dat houders van graasdieren desgewenst hun productie kunnen verantwoorden met het zogenaamde "Bex"-kental (dat staat voor bedrijfsspecifieke excretie). Dit maakt onderdeel uit van het zogenaamde Kringloopwijzersysteem, dat nader wordt toegelicht in paragraaf 5.2.3.

¹⁹ Willems, W. J. et al. (2012), Evaluatie Meststoffenwet 2012: syntheserapport, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.p. 82.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

4. Milieuresultaten

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de milieuresultaten van het onder het 3^e en 4^e AP gevoerde mestbeleid. Deze beschrijving is gebaseerd op verschillende bronnen:

- In overeenstemming met artikel 46 van de Meststoffenwet heeft de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie per brief van 13 juni 2012 een evaluerend verslag aan de Tweede Kamer gezonden over de doeltreffendheid en de effecten van de Meststoffenwet in de praktijk (hierna: evaluatie Meststoffenwet 2012)²⁰. De studies in dit kader zijn uitgevoerd door Alterra en het Landbouw Economische Instituut (LEI; beide Wageningen UR), Deltares en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)²¹. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft een synthese van de resultaten van de evaluatie uitgebracht²².
- Nederland dient, op basis van artikel 10 van Nitraatrichtlijn, iedere vier jaar een verslag in te dienen bij de Commissie met de in bijlage V van de Richtlijn bedoelde informatie. In de tweede helft van 2012 is de meest recente Nitraatrichtlijnrapportage aan de Commissie aangeboden²³.
- Nederland dient, op basis van artikel 10 uit de derogatiebeschikking²⁴, jaarlijks aan de Commissie te rapporteren over de resultaten van de monitoring van het effect van de derogatie, samen met een beknopt verslag over de evaluatiepraktijk en de ontwikkeling van de waterkwaliteit. In juni 2013 heeft Nederland de zevende derogatierapportage aan de Commissie aangeboden²⁵.

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van het mestbeleid in termen van, achtereenvolgens, mestproductie en overschotten, grondwaterkwaliteit, oppervlaktewaterkwaliteit en bodemvruchtbaarheid. Vervolgens wordt op basis van deze resultaten de opgave voor het 5^e AP vastgesteld.

4.2 Doelmatig gebruik mineralen

Doel van het mestbeleid is ondernemers te aan te zetten tot doelmatig gebruik van mineralen, resulterend in een optimale gewasgroei en -kwaliteit met minimale verliezen naar het milieu. De evaluatie Meststoffenwet 2012 laat zien dat de benutting van de totale hoeveelheid stikstof en fosfaat die naar de sector is aangevoerd, voornamelijk in de vorm van krachtvoer en kunstmest, en in producten (vlees, melk, gewassen) is terecht gekomen, sterk is gestegen: bij stikstof van 25 procent in 1990 naar 48 procent in 2009. Bij fosfaat is de toename nog groter, namelijk van 36 procent in 1990 naar 85 procent in 2009. Mede in verband hiermee is de totale stikstofproductie in de jaren 2010-2012 licht gedaald ten opzichte van het niveau van 2002 en de totale fosfaatproductie, na een lichte stijging in 2010, eveneens (zie bijlage 3 en paragraaf 7.2).

²⁰ Kamerstukken II, vergaderjaar 2011-2012, 33037, nr. 21.

²¹ De verschillende deelrapporten zijn te vinden op: www.wageningenur.nl/nl/show/Evaluatie-Meststoffenwet-2012.htm

²² Willems, W. J. et al. (2012), Evaluatie Meststoffenwet 2012: synthesesrapport, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

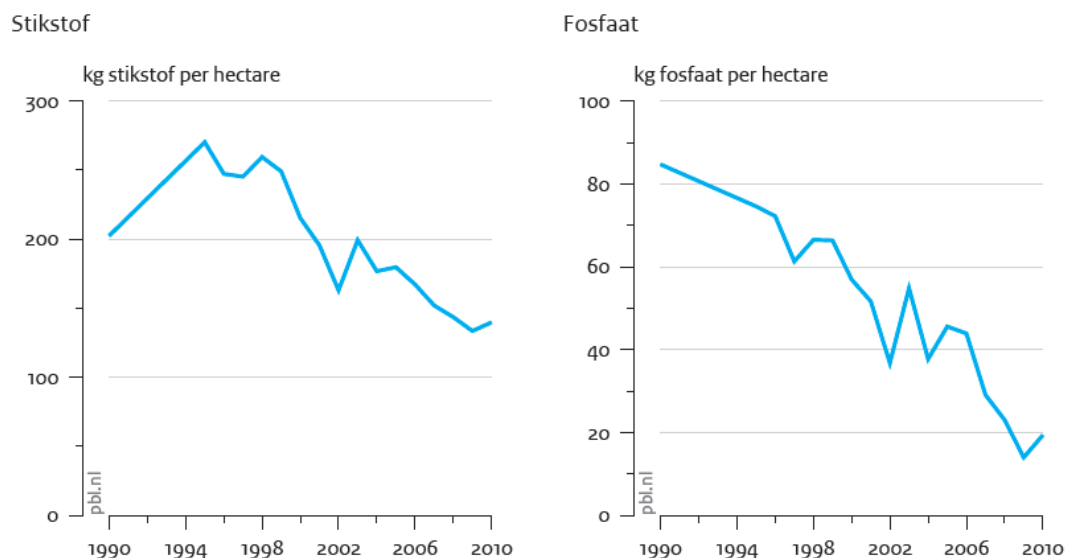
²³ Baumann, R.A. et al., Agricultural practice and water quality in the Netherlands in the period 1992-2010, RIVM report 680716008/2012

²⁴ Beschikking van de Commissie van 8 december 2005 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische Bronnen (2005/880/EG)

²⁵ Hooijboer, A.E.J. et al., (2013), Landbouwpraktijk en waterkwaliteit op landbouwbedrijven aangemeld voor derogatie; Resultaten meetjaar 2011 in het derogatiemeetnet, RIVM Rapport 680717034/2013.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Het overschot aan stikstof en fosfaat op de bodembalans is een goede indicator voor de mate waarin de toegediende mineralen ten goede komen aan het gewas. Sinds de start van het mestbeleid zijn zowel het stikstof- als het fosfaatoverschot op de bodembalans sterk gedaald (Figuur 1). Dit geldt voor zowel melkveehouderij als akkerbouw.



Figuur 1 Gemiddelde nutriëntenoverschotten voor stikstof en fosfaat in kilogrammen stikstof en fosfaat per hectare

De mate waarin overschotten op de bodembalans zijn gereduceerd, verschilt per sector en grondsoort. Dit heeft vooral te maken met geohydrologische omstandigheden, bodemkenmerken en bouwplannen. Uit de evaluatie Meststoffenwet 2012 blijkt dat in de eerste vier jaar van het gebruiksnormenstelsel de mineralenefficiëntie duidelijk is toegenomen, resulterend in lagere stikstof- en fosfaatbodemoverschotten (zie bijlage 3).

4.3 Kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater

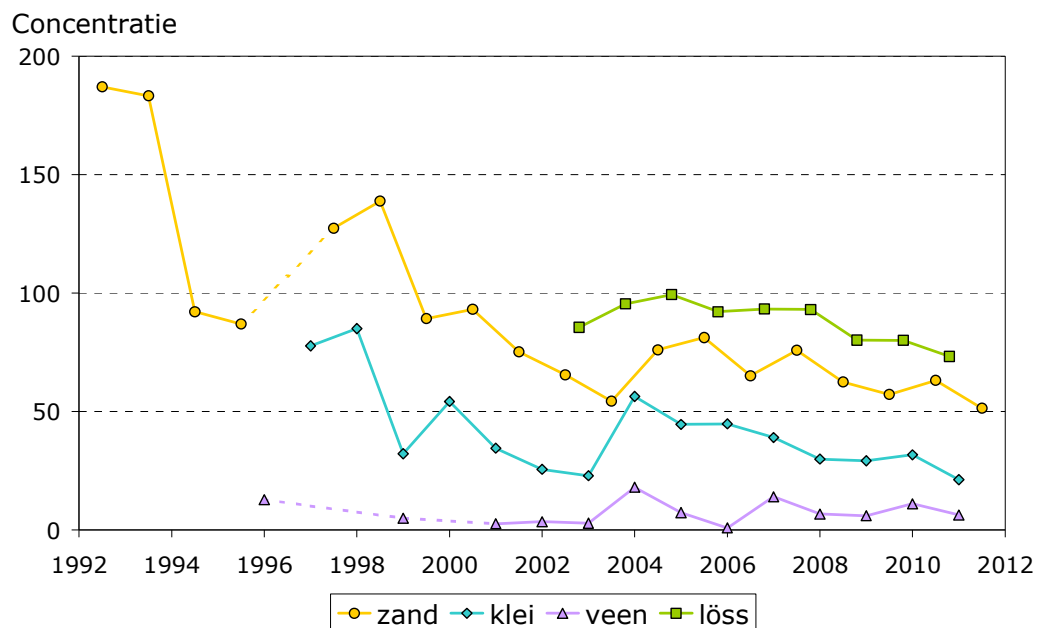
4.3.1 Grondwater

Algemeen

De kwaliteit van het grondwater op landbouwbedrijven wordt gemonitord in het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM)²⁶. De gegevens over de kwaliteit van het grondwater hebben betrekking op de bovenste meter van het grondwater in de zand- en veenregio. In de lössregio wordt op circa 3 meter beneden het maaiveld bodemvocht en in de kleigebieden drainagewater bemonsterd. Figuur 2 laat de ontwikkeling van de monitoringsresultaten zien, zoals opgenomen in de meest recente Nitraatrichtlijnrapportage.

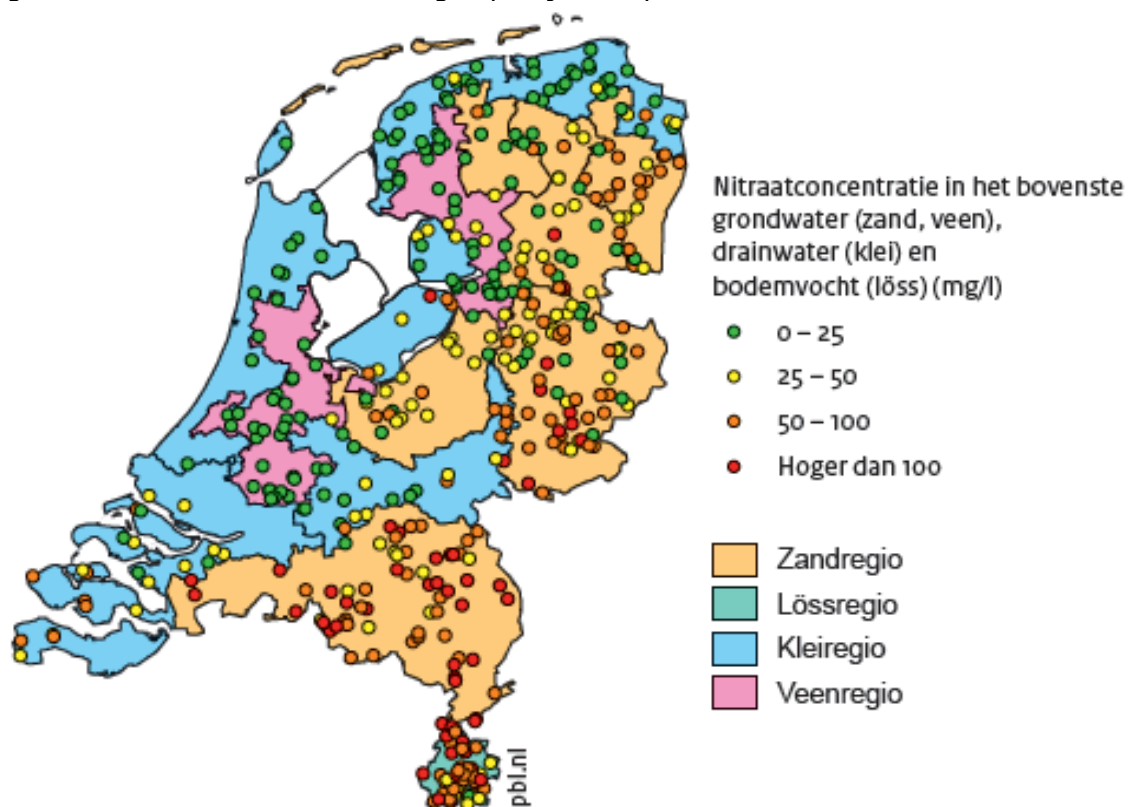
²⁶ Zie voor een beschrijving van het LMM hoofdstuk 8.

CONCEPT d.d. 30-8-2013



Figuur 2 Nitraatconcentraties in het water dat uitspoelt uit de wortelzone op landbouwbedrijven per regio in de periode 1992-2011

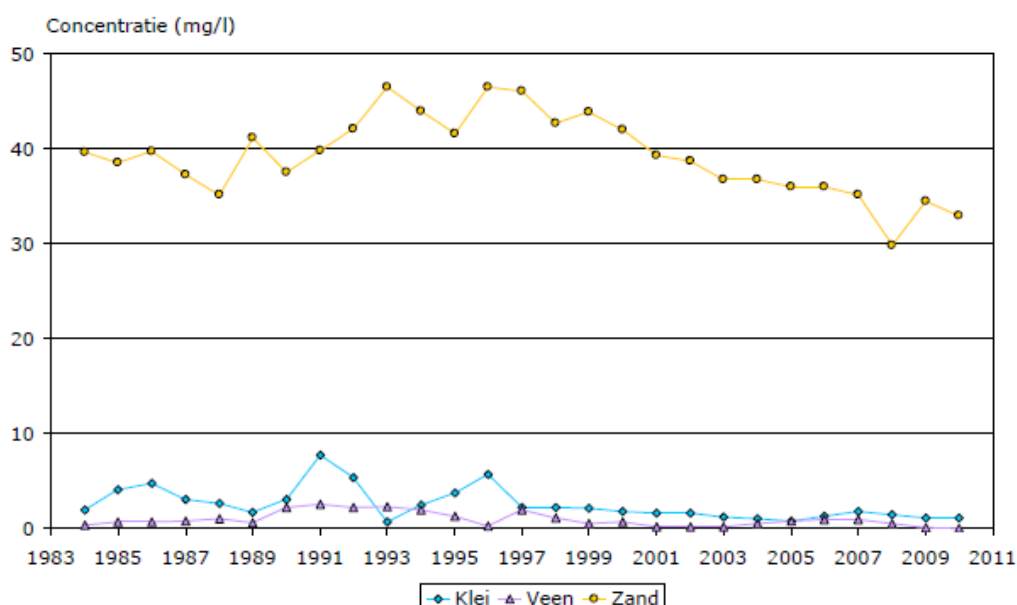
Figuur 3 laat het beeld voor de afgelopen jaren op kaart zien.



Figuur 3 Geografische verdeling van nitraatconcentraties in het LMM, gemiddelde over de jaren 2007-2010 (bron: Willems et al., 2012)

CONCEPT d.d. 30-8-2013

De Nitraatrichtlijnrapportage rapporteert ook over het grondwater op grotere diepte op basis van gegevens uit het LMG (Landelijk Meetnet Grondwaterkwaliteit). Het lössgebied (1,5% van het Nederlandse landbouwareaal) zit daar niet in, bij gebrek aan voldoende meetpunten om een representatief beeld te kunnen geven. De nitraatconcentraties die in de klei-, veen- en zandregio's op een diepte van 5 tot 15 meter worden gevonden zijn weergegeven in Figuur 4.



Figuur 4 Gemiddelde jaarlijkse nitraatconcentratie in het grondwater in landbouwgebieden op een diepte van 5 tot 15 meter onder het maaiveld per bodemsoort voor de periode 1984-2010

Klei- en veenregio

De resultaten uit de monitoring van de grondwaterkwaliteit laten zien dat in de klei- en veengebieden (52,5% van het Nederlandse landbouwareaal) gemiddeld genomen voldaan wordt aan de streefwaarde van 50 mg nitraat/l. In het ondiepe grondwater voldoet in het veengebied 100% en in het kleigebied 78% van alle meetpunten aan de streefwaarde voor nitraat van 50 mg/l. Onderzoek²⁷ heeft laten zien dat de overschrijdingen in het (zee-)kleigebied te maken hebben met onder meer landgebruik en kwel; een relatie met bodemoverschotten is niet gevonden. Op een diepte van 5 tot 15 meter heeft sinds het jaar 2000 geen enkel meetpunt in deze regio's een overschrijding van 50 mg nitraat/l laten zien.

Zandregio

Sinds midden jaren negentig van de vorige eeuw zijn de gemiddelde concentraties onder zandgronden (46% van het Nederlandse landbouwareaal) fors gedaald. De gemiddelde nitraatconcentratie in het bovenste grondwater van landbouwbedrijven in de zandregio (46% van het landbouwareaal) is tussen 1992 en 2009 met circa 60% afgenomen van bijna 200 mg/l in 1992 naar 65 mg/l in 2009. De grootste daling is gerealiseerd in de periode 1992-2002.

²⁷ Boekel, E.M.P.M. van, J. Roelsma, H.T.L. Massop, R.F.A. Hendriks, P.E. Goedhart en P.C. Jansen, 2012. Verhoogde nitraatconcentraties in het drainwater in zeekleigebieden; Oriënterend onderzoek naar de oorzaken Wageningen, Alterra, Alterrapport 2360.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Een analyse van de zandregio in de evaluatie Meststoffenwet 2012 laat duidelijke verschillen zien in nitraatconcentraties tussen enerzijds het noordelijke en centrale zandgebied en anderzijds het zuidelijke zandgebied (Tabel 3).

Tabel 3 Areaal, aantal bedrijven in het LMM, percentage bedrijven onder de nitraatnorm en verdeling van de gemiddelde nitraatconcentraties in de drie zandgebieden voor de jaren 2007-2010

Regio	Areaal	Aantal bedrijven in LMM	Gem. nitraat (mg/l)	Percentage bedrijven < 50 mg/l
Noordelijk zandgebied	18%	74	46	53
Centraal zandgebied	16%	88	56	53
Zuidelijk zandgebied	12%	65	109	18
Totaal	46%			

Deze gegevens laten zien dat de kwaliteit van het grondwater vooral in het Zuidelijk zandgebied (12% van het nationale landbouwareaal) achterblijft. Uit de Nitraatrichtlijnrapportage blijkt dat dit niet alleen zo is in het ondiepe grondwater, maar ook op een diepte van 5-15 meter, waar de gemiddelde nitraatconcentratie in het zuidelijke zandgebied gemiddeld ruim boven de 50 mg/l ligt, terwijl de concentraties in het centrale en noordelijke zandgebied daar gemiddeld onder liggen met respectievelijk 25 en 10 mg/l.

In de evaluatie Meststoffenwet 2012 is onderzocht welke factoren bepalen dat het Zuidelijke zandgebied gevoeliger is voor uitspoeling dan de overige zandgebieden. Dit heeft enerzijds te maken met een oververtegenwoordiging van hokdier- en akkerbouwbedrijven. Tabel 4 laat zien dat in deze sectoren hogere grondwaterconcentraties gevonden worden. Dit hangt samen met de uitspoelingsgevoeligheid van sommige akkerbouwgewassen en, in het geval van hokdierbedrijven, wellicht ook met fraude. Anderzijds spelen natuurlijk omstandigheden een rol. Zo is het neerslagoverschot in het zuidelijke zandgebied lager, waardoor er minder verdunning van de nitraatconcentratie in het grondwater plaatsvindt.

Tabel 4 Areaal (als percentage van het zandgebied), aantal bedrijven in LMM, gemiddelde nitraatconcentratie en percentage onder de streefwaarde voor de verschillende sectoren voor de jaren 2007-2010

Bedrijfs-type	Areaal (% zand-regio)	Aantal bedrijven in LMM	Gem. nitraat (mg/l)	Percentage bedrijven < 50 mg/l
Melkvee	47,5	134	52	55
Akkerbouw	16,2	39	79	21
Hokdier	5,7	30	131	23
Overig	24,2	37	70	41

Derogatiebedrijven

Sinds 2006 wordt het effect van de derogatie, conform de voorwaarden uit de derogatiebeschikking, gemonitord bij 300 graasdierbedrijven, voornamelijk bestaande uit melkveehouderijbedrijven (85%). Deze resultaten worden gepresenteerd in Tabel 5, inclusief voorlopige cijfers voor 2012. Uit de resultaten blijkt dat op derogatiebedrijven op zand en löss gemiddeld een lagere nitraatconcentratie in het grondwater gemeten wordt dan gemiddeld bij melkveebedrijven in het LMM.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Tabel 5 Gemiddelde nitraatconcentraties (mg/l) op derogatiebedrijven per grondsoortenregio voor de monitoringsjaren 2007-2011 en voorlopige cijfers voor monitoringsjaar 2012 (bron: Willems et al., 2012; Hooijboer et al., 2013)

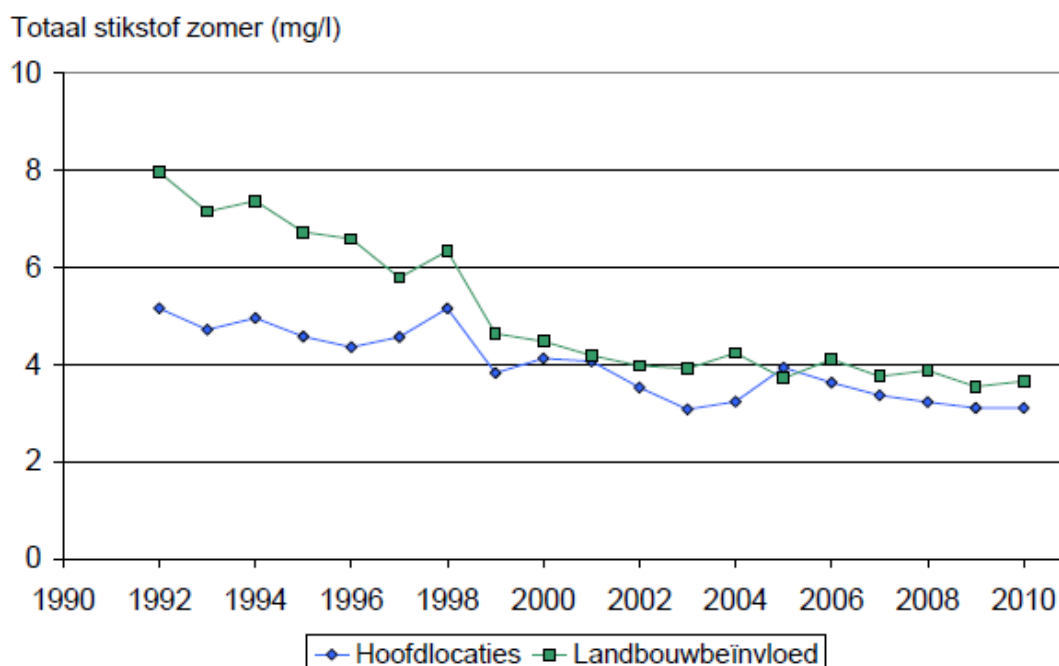
Regio	2007*	2008	2009	2010	2011	Toe-/afname 2007-2011	2012 ^v
Zand	56	43	39	46	41	-27%	36
Löss	63	52	50	51	55	-13%	-
Klei	27	21	20	28	14	-48%	11
Veen	14	7	7	12	7	-50%	4

* De resultaten over 2007 hebben betrekking op bemestingsjaar 2006.

^v Voorlopige resultaten. Voor löss waren resultaten niet tijdig beschikbaar.

4.3.2 Kwaliteit zoet oppervlaktewater

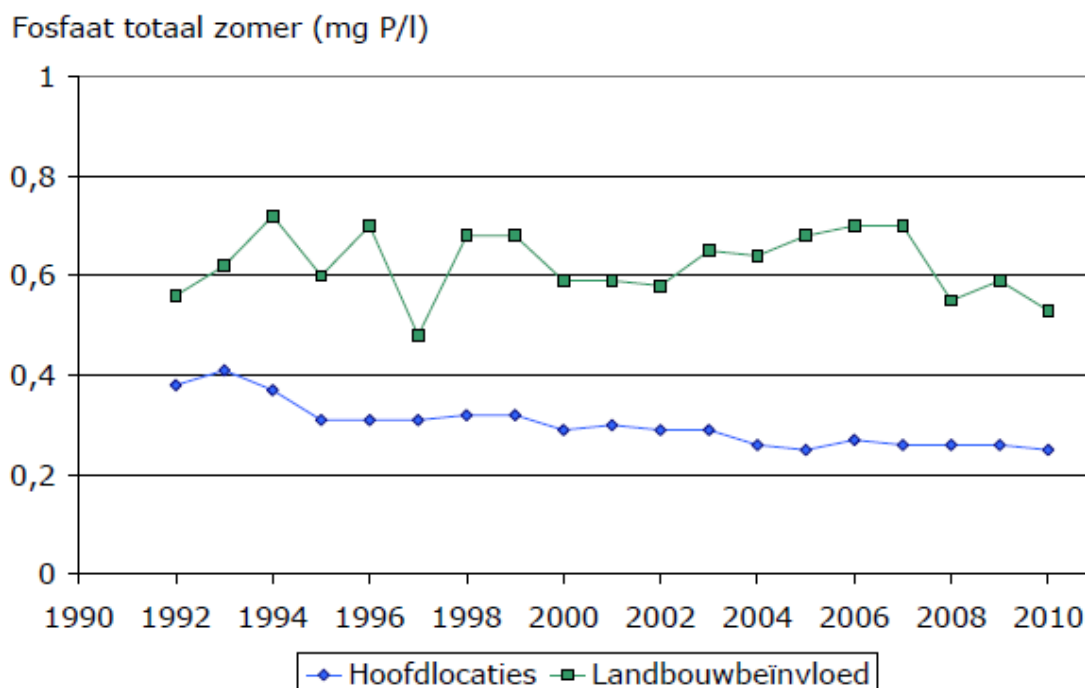
Voor de ecologische kwaliteit van het zoete water zijn de zomergemiddelden van stikstof en fosfor van belang. Uit de verschillende meetnetten blijkt dat de stikstof- en fosforconcentraties in het zoete oppervlaktewater sinds 1990 een dalende trend laten zien, met een afvlakking vanaf 2005 (Figuur 5 en Figuur 6). De zoete oppervlaktewateren die sterk beïnvloed worden door de landbouw laten voor fosfor een licht dalende trend zien. Het aantal meetlocaties dat voldoet aan de door de waterschappen gestelde KRW-doelen is toegenomen van circa 30% in 1990 naar circa 50% in 2010. Dit geldt voor zowel stikstof als fosfor.



Figuur 5 Totaal-stikstofconcentratie (zomergemiddelde) in zoete wateren in de periode 1992-2010 (bron: Baumann et al., 2012)²⁸

²⁸ Landbouwbeïnvloede meetpunten zijn meetlocaties waarbij 75% of meer van het totale afwaterende grondoppervlak uit landbouw bestaat.

CONCEPT d.d. 30-8-2013



Figuur 6 Totaal-fosforconcentratie (zomergemiddelde) in zoete wateren in de periode 1992-2010 (bron: Baumann et al., 2012)

Landbouwgronden dragen belangrijk bij aan de belasting van het oppervlaktewater met fosfaat en stikstof. Door het mestbeleid is de belasting van het oppervlaktewater vanuit de landbouw teruggedrongen. Door de succesvolle sanering van emissies uit andere bronnen, vooral industrie en rioolwaterzuiveringsinstallaties, is de relatieve bijdrage uit de landbouw echter toegenomen. De afname van de belasting van oppervlaktewater is minder sterk dan de afname van de bodemoverschotten voor stikstof en fosfaat. Dit heeft te maken met nog bestaande historische bodemvoorraden aan fosfaat en (in mindere mate) stikstof en het bufferende vermogen van de bodem. Het effect van de gedifferentieerde fosfaatgebruiksnormen op de belasting van het oppervlaktewater wordt pas op langere termijn (na 2030) verwacht, gezien de gemiddeld genomen grote voorraden aan fosfaat in de bodem.

In het oppervlaktewater wordt een afname van piekconcentraties aan stikstof en fosfaat waargenomen. Dit wordt in belangrijke mate toegeschreven aan een afname van oppervlakkige afspoeling van nutriënten door de combinatie van lagere bodemoverschotten en de aanscherping van voorschriften voor het uitrijden van dierlijke mest (emissiearme toediening, uitrijperiodes). Door de afname van de piekconcentraties, met name in najaar en winter, zijn ook gemiddelde jaarconcentraties in belangrijke mate gedaald.

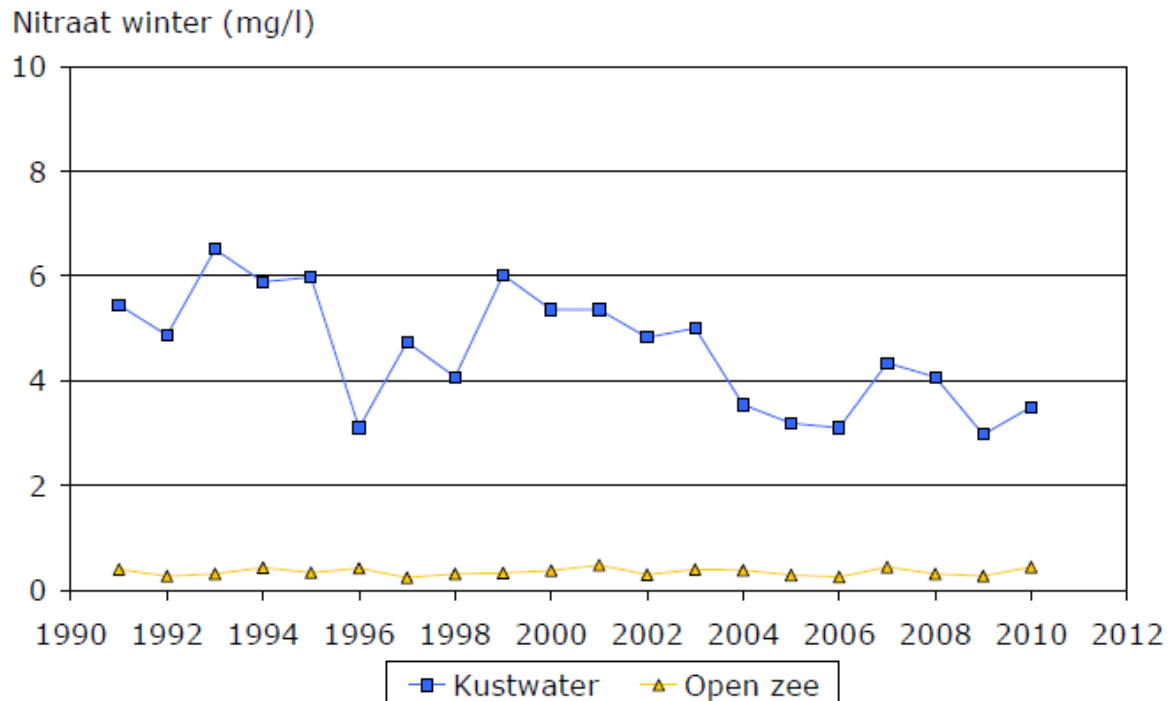
4.3.3 Kwaliteit zee- en kustwater

De emissies van nutriënten naar de Noordzee worden globaal voor tweederde bepaald door instroom uit het buitenland en voor een derde door binnenlandse emissies. Van deze binnenlandse emissies is grofweg een derde gerelateerd aan (huidige) bemesting.²⁹ De wintergemiddelde nitraatconcentraties in de kustzones zijn licht afgenomen gedurende de laatste zeven jaar, met uitzondering van de scherpe daling in de periode

²⁹ Bolt, F.J.E. van der en O.F. Schoumans (eds), 2012. Ontwikkeling van de bodem- en waterkwaliteit. Evaluatie Meststoffenwet
2012: eindrapport ex-post, Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2318, H. 9.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

1995-1996 (Figuur 7.1). De gemiddelden schommelden tussen 3 en 6 mg/l nitraat in de laatste jaren. De concentraties op open zee zijn veel lager ($< 0,5$ mg/l) en zijn min of meer stabiel gebleven. De lagere nitraatconcentratie in 1996 in het kustwater was het gevolg van de beperkte hoeveelheid neerslag in de voorafgaande jaren. Naast de daling in 1996 valt ook de tijdelijke stijging in 2007 en 2008 op.



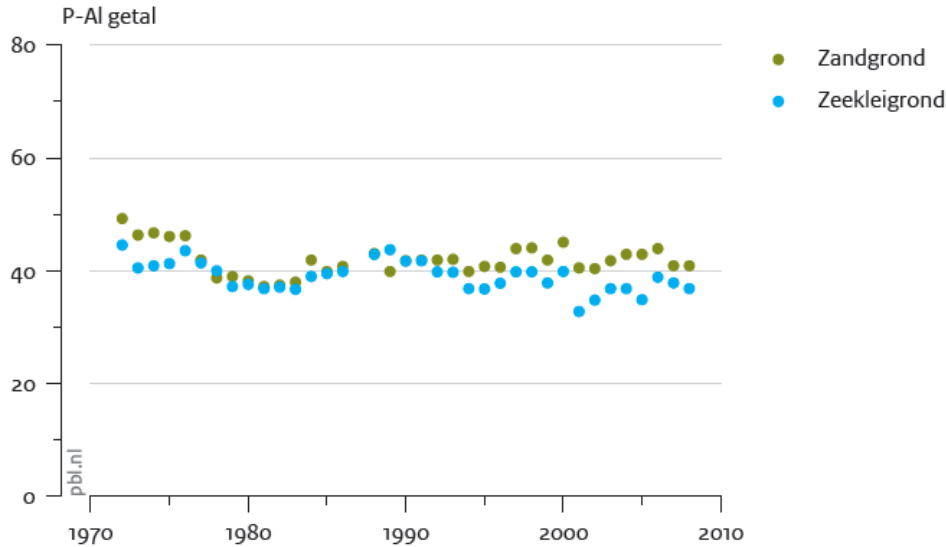
Figuur 7 Gemiddelde nitraatconcentratie in de winter (mg/l) op open zee en in de Nederlandse kustwateren in de periode 1991-2010.

Eutrofiëring is een belangrijk thema binnen OSPAR (Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan). Uit een onderzoek van het Nederlandse zeewater in 2010 bleek dat de hele Nederlandse kustzone en de zee verder uit de kust een probleemgebied voor wat betreft eutrofiëring is (OSPAR, 2010). In OSPAR-verband zijn afspraken gemaakt om de nutriëntenbelasting met 50 procent terug te dringen ten opzichte van de belasting in 1985. Nederland voldeed in 2005 met een reductie van 77 procent voor fosfor ruimschoots aan dat doel. In 2009 was voor stikstof een reductie gerealiseerd van 45 procent.

4.4 Bodemvruchtbaarheid

Bodemvruchtbaarheid wordt gedefinieerd als de bijdrage van de bodem aan de gewasproductie en de gewaskwaliteit en kent zowel fysische, chemische als biologische aspecten. Het mestbeleid is van invloed op een aantal factoren die de bodemvruchtbaarheid bepalen. De belangrijkste daarvan zijn de fosfaattoestand van de bodem en het organisch stofgehalte.

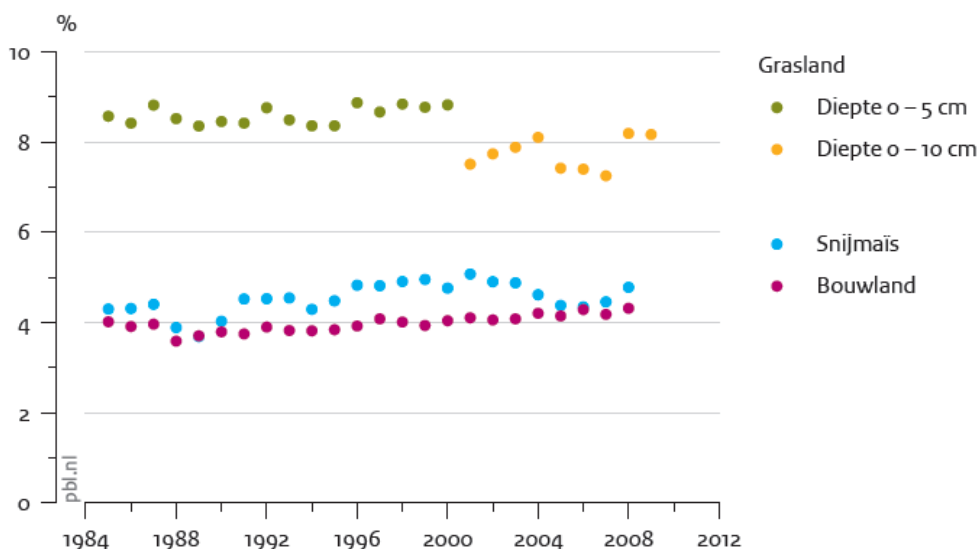
CONCEPT d.d. 30-8-2013



Figuur 8 Fosfaatgehalte van de bovengrond van grasland (bron: Willems et al., 2012)

Uit gegevens van grondbemonsteringen op landbouwgronden in de periode 1987-2006 in combinatie met (voor het overgrote deel stijgende of gelijkblijvende) opbrengstcijfers blijkt dat in Nederland de fosfaattoestand van de bodem niet beperkend is geweest voor de gewasproductie.

De belangrijkste bronnen voor organische stof op bouwland zijn gewasresten (38%) en dierlijke mest (30%). Op grasland is runderdrijfmest de belangrijkste bron van dierlijke mest (78%), gevolgd door overige mest (13%), varkensdrijfmest (6%) en pluimveemest (3%). Per gewas en grondsoort zijn er grote verschillen in de bijdragen van verschillende bronnen in de aanvoer van organische stof. Het aandeel dierlijke mest varieert van 50% (bloembollen) en 45% (akkerbouw in het Zuidelijke zandgebied) tot 10% (akkerbouw in het kleigebied). Uit gegevens van grondmonsters tussen 1984 en 2009 blijkt dat het organische stofgehalte in Nederlandse landbouwgronden gemiddeld genomen licht is toegenomen (Figuur 9).



Figuur 9 Organisch stofgehalte van de bovengrond (bron: Willems et al., 2012)

CONCEPT d.d. 30-8-2013

4.5 Opgave 5e AP Nitraatrichtlijn

Nederland heeft alle door de Nitraatrichtlijn vereiste gebruiksnormen en -voorschriften geïmplementeerd, alsmede de meeste "facultatieve" maatregelen (bijlage II, onderdeel B Nitraatrichtlijn). Daarnaast zijn flankerende maatregelen (in de zin van artikel 5, vijfde lid, Nitraatrichtlijn) ingevoerd. Bij de invulling van die maatregelen is rekening gehouden met zowel milieukundige als landbouwkundige aspecten. De basis van het mestbeleid is daarmee geïmplementeerd. Dit beleid heeft zijn vruchten afgeworpen: door de jaren heen is de Nederlandse grond- en oppervlaktewaterkwaliteit in termen van nutriënten sterk verbeterd. Zo is de grondwaterkwaliteit in het klei- en veengebied gemiddeld ruim voldoende.

Er is echter nog aanvullend beleid nodig om de doelen van de Nitraatrichtlijn te realiseren. Dit blijkt in de eerste plaats uit de milieuresultaten. De grondwaterkwaliteit in het zuidelijke zand- en lössgebied is gemiddeld nog onvoldoende. In het centrale en noordelijk zandgebied voldoet het grondwater gemiddeld wel, maar op veel individuele plekken nog niet aan de streefwaarde van 50 mg/l. Landelijk is op ongeveer de helft van de meetpunten de oppervlaktewaterkwaliteit in termen van nutriënten nog onvoldoende. Dit geldt voor zowel stikstof als voor fosfor. Het kabinet wil met dit actieprogramma de grondwateropgave oplossen, zodat op termijn gemiddeld in alle gebieden in Nederland de streefwaarde van 50 mg/l gerealiseerd wordt. Verder wil het kabinet met het mestbeleid een belangrijke bijdrage leveren aan oplossing van de oppervlaktewaterkwaliteitsopgave. In de tweede plaats wil het kabinet nieuw beleid formuleren om de mestproductiebeheersing ook vanaf 2015 vorm te geven. In de derde plaats wil het kabinet, daar waar dit binnen milieukundige randvoorwaarden kan, enkele landbouwkundige knelpunten oplossen. Dit actieprogramma bouwt dan ook voort op de maatregelen uit het 4^e AP en vult deze aan met enkele versterkende maatregelen, die in de volgende hoofdstukken beschreven worden.

Naast aanvullend beleid in de zin van een aangescherpt maatregelenpakket, is ook extra handhavingsinzet nodig. Mestbeleid kan immers alleen effectief zijn als het daadwerkelijk nageleefd wordt. Adequate handhaving moet fraude tegengaan. Het gaat er om ondernemers die zich niet aan de regels houden aan te pakken. Het versterken van de handhaving is daarmee, naast de milieuopgave zelf, een belangrijke opgave voor dit actieprogramma.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

5. Gebruiksnormen

Gewassen hebben meststoffen nodig om te kunnen groeien. Meststoffen die niet door gewassen worden opgenomen, komen terecht in de bodem en in het water. Dat belast het milieu. Om die belasting zo veel mogelijk te beperken werkt het mestbeleid met gebruiksnormen. De gebruiksnormen geven de maximale hoeveelheid stikstof en fosfaat aan die voor het bemesten van landbouwgrond gebruikt mag worden.

5.1 Stikstof

In beginsel wordt onder het 5^e AP vastgehouden aan de normen uit het 4^e AP (bijlage 1), met een beperkt aantal wijzigingen dat in de volgende paragrafen wordt beschreven.

5.1.1 *Verbetering grondwaterkwaliteit zuidelijk zand- en lössgebied*

Zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk laat het LMM zien dat het nitraatgehalte van het ondiepe grondwater in het zuidelijk zand- en lössgebied gemiddeld genomen aanzienlijk boven de streefwaarde van 50 mg/l ligt, met lokaal grote uitschieters. In het zuidelijke zandgebied ligt ook de nitraatconcentratie op 5-15 meter diepte gemiddeld boven de streefwaarde van 50 mg/l.

Gezien de hoge kosten die veehouders moeten maken om de dierlijke mest te plaatsen, is aan te nemen dat die overschrijding tenminste deels te wijten is aan een overmatig gebruik van die mest³⁰. Omdat de meetpunten gelegen bij melkveebedrijven gemiddeld wel voldoen aan de norm, mag er, mede gezien de intensieve staldierhouderij in de regio, van worden uitgegaan dat varkensdrijfmest de dominante mestsoort is in de nitraatbelasting van het grondwater.

Modelberekeningen laten zien dat de gewenste waterkwaliteit niet kan worden bereikt binnen het huidige pakket gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften. In het 4^e AP zijn daarom al maatregelen aangekondigd die moeten leiden tot een lager bodemoverschot. In overeenstemming met een toezegging aan het parlement³¹ is gezocht is naar mogelijkheden om dat overschot te verlagen met andere maatregelen dan aanscherping van gebruiksnormen, bijvoorbeeld door afvoer van gewasresten³². Een dergelijke maatregel betekent een relatief grote ingreep in de bedrijfsvoering van de betreffende landbouwbedrijven. Nu het landbouwbedrijfsleven aangegeven heeft, geen voorstander te zijn van verplichte gewasrestenafvoer, acht het kabinet een succesvolle invoering van deze maatregel niet kansrijk. Dan resteert geen andere mogelijkheid dan het bodemoverschot te verminderen door te korten op de aanvoer van nutriënten.

Om het gewenste effect te krijgen is gekozen voor een korting op uitspoelingsgevoelige³³ akker- en tuinbouwgewassen, inclusief snijmaïs. Dit in combinatie met een verhoging van de wettelijke werkingscoëfficiënt voor varkensdrijfmest. De korting op de stikstofgebruiksnorm van de gewassen bedraagt 20 % en wordt specifiek in het zuidelijke zand- en lössgebied doorgevoerd. De werkingscoëfficiënt van varkensdrijfmest wordt verhoogd tot 80% in het gehele zand- en lössgebied. De verhoging van de werkingscoëfficiënt is aan te merken als een correctie op de huidige waarde van 70 %;

³⁰ Schoumans, O.F., P. Groenendijk, L.V. Renaud, W. van Dijk, J.J. Schröder, A. van den Ham en A.E.J. Hooijboer, 2012. Verhoogde nitraatconcentraties in het Zuidelijke zandgebied. Analyse van de mogelijke oorzaken. Alterra rapport 2319. Wageningen, Alterra, p.9-10.

³¹ *Kamerstukken II* 2011-12, 33 037, nr. 1.

³² *Kamerstukken II* 2012-13, 33 037, nr. 63.

³³ Er is gebruikt gemaakt van de indeling uit: Dijk, W. van & J. Schröder, 2007. Adviezen voor stikstofgebruiksnormen voor Akker- en tuinbouwgewassen op zand- en lössgrond bij verschillende uitgangspunten. PPO Publicatienr. 371. Wageningen, PPO, bijlage 1.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

onderzoek³⁴ onderbouwt dat die werking in de praktijk rond 80 % ligt. Daarnaast vormt deze maatregel een stimulans om door mestbe- en -verwerking uit dierlijke mest producten te creëren die een hogere werking hebben.

De maatregelen treden stapsgewijs in werking:

- Per 1 januari 2014 wordt de werkingscoëfficiënt verhoogd naar 80%.
- Per 1 januari 2015 worden de kortingen op de gebruiksnormen doorgevoerd.

Modelberekeningen laten zien dat het nitraatgehalte in het ondiepe grondwater van het zuidelijke zand- en lössgebied als geheel met deze maatregelen op termijn gemiddeld de streefwaarde bereikt. Zie hiervoor bijlage 4.

Lagere opbrengsten als gevolg van deze maatregelen kunnen ondernemers beperken door hun nutriëntenmanagement te optimaliseren. Maatregelen waarvan het rendement door onderzoek is aangetoond, zijn onder meer een doelmatiger teelt van vanggewassen, tijd- en plaatsspecifieke bemesting, afvoer van gewasresten en gebruik van bewerkte dierlijke mest met hogere werking. De maatregelen draagt daarmee ook bij aan de gewenste verbetering in benutting van nutriënten uit meststoffen.

5.1.2 Verbetering grondwaterkwaliteit overige zandgebieden

In de noordelijke en centrale zandgebieden ligt het nitraatgehalte van het ondiepe grondwater een stuk dichterbij de streefwaarde dan in het zuidelijke zandgebied. Wel worden in deze gebieden op relatief veel individuele meetpunten nitraatconcentraties van boven de 50 mg/l gemeten. Dit is een ongewenste situatie, omdat ook de waterkwaliteit in drinkwaterwinningen hier in het geding is. In deze gebieden zijn minder ingrijpende maatregelen nodig om de gewenste eindtoestand te bereiken dan in het zuidelijke zandgebied. Er wordt volstaan met een verhoging van de werkingscoëfficiënt voor varkensdrijfmest tot 80%. De maatregel treedt in werking per 1 januari 2014.

5.1.3 Overige maatregelen

In de klei- en veengebieden voldoet het nitraatgehalte van het grondwater gemiddeld aan de streefwaarde. Onderzoek laat zien dat de, in aantal overigens geringe, gevonden afwijkingen in individuele meetpunten in het zeekleigebied niet te verklaren zijn uit de bodemoverschotten van LMM-bedrijven in deze regio.³⁵ Overwogen is daarom dat maatregelen gericht op lagere bodemoverschotten voor deze regio's niet zinvol zijn.

Daartegenover staan signalen van het bedrijfsleven over achterblijvende opbrengsten en kwaliteit bij bepaalde teelten die worden toegeschreven aan een te beperkte bemestingsruimte. Genoemd zijn in het bijzonder de teelt van gras op klei en veen en de teelt van graan. Een knelpunt van andere orde zijn de opbrengstverliezen die met enige regelmaat bij bepaalde teelten plaatselijk optreden als gevolg van extreme neerslag. Spruiten is een gewas waarbij dit specifiek aan de orde is.

Norm voor gras

De teelt van gras heeft als enige gewas op klei een stikstofgebruiksnorm die in het 3^e AP is vastgesteld onder het niveau van het bemestingsadvies: 310 kg/ha/jaar voor grasland

³⁴ Schroder, J.J.; Uenk, D.; Visser, W. de; Ruijter, F.J. de; Assinck, F.B.T.; Velthof, G.L.; Stikstofwerking van organische meststoffen op bouwland : resultaten van veldonderzoek in Wageningen in 2010-11 en 2011-12; Rapport / Plant Research International 461

³⁵ Boekel, E.M.P.M. van, J. Roelsma, H.T.L. Massop, R.F.A. Hendriks, P.E. Goedhart en P.C. Jansen, 2012. Verhoogde nitraatconcentraties in het drainwater in zeekleigebieden; Oriënterend onderzoek naar de oorzaken Wageningen, Alterra, Alterrapport 2360.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

met beweiden en 350 kg/ha/jaar voor grasland met 100% maaien in plaats van respectievelijk 345 kg/ha/jaar en 385 kg/ha/jaar. Onderzoek dat is uitgevoerd in de provincie Flevoland signaleert dalende gehalten van ruw eiwit in gras met 5-10 %³⁶. Onderzoekers wijten dat aan te geringe stikstofgiften. Landbouwkundig gezien zou een hogere norm aanbevelingswaardig zijn. Milieukundig gezien bestaan er geen overwegende bezwaren tegen de normen weer in overeenstemming te brengen met de advieswaarden, gezien de goede grondwaterkwaliteit in het kleigebied en het feit dat in onderzoek geen positieve relatie gevonden is tussen stikstofbodemoverschot en nitraatconcentratie in drainwater³⁷. Per 1 januari 2014 zullen de normen dan ook worden verhoogd met 35 kg.

Voor een verhoging van de stikstofgebruiksnorm voor gras geteeld op veen, geeft het bemestingsadvies geen aanleiding.

Norm Zantedeschia

Veldonderzoek uitgevoerd door PPO heeft laten zien dat een hoger bemestingsadvies voor Zantedeschia kan worden onderbouwd³⁸. De Commissie van Deskundigen Meststoffenwet heeft de bevindingen bevestigd en aangegeven dat een navenant hogere bemesting, mede gelet op het beperkte teeltareaal, geen betekenend milieukundig effect heeft. Gezien deze beoordeling zal de stikstofgebruiksnorm voor Zantedeschia voor alle grondsoorten worden verhoogd met 10 kg/ha. De maatregel treedt per 1 januari 2014 in werking.

Opbrengstafhankelijke norm voor graan

Sedert 2010 mogen ondernemers op kleigrond met een bovengemiddeld hectareopbrengst van fritesaardappelen en suikerbieten voor die gewassen een hogere gebruiksnorm toepassen. Die hogere opbrengst moet in de praktijk aannemelijk worden gemaakt met facturen van de afnemer. Het bedrijfsleven heeft de wens uitgesproken die systematiek ook te doen gelden voor de teelt van granen. Voor zover de teelt betrekking heeft op kleigronden zijn hieraan geen grote nadelen verbonden voor de waterkwaliteit (zie hierboven onder "norm voor gras") en zal hiervoor, in analogie met de uitwerking voor fritesaardappelen en suikerbieten, een voorziening worden getroffen. Gezien de achterblijvende milieukwaliteit in de zand- en lössgebieden is deze voorziening voor teelten in die gebieden niet verdedigbaar.

De maatregel treedt per 1 januari 2014 op kleigrond in werking.

Herstelbemesting bij extreme neerslag

Uitspoeling van nutriënten door hevige regenval, bijvoorbeeld in spruiten, kan tot aanzienlijke opbrengstvermindering of kwaliteitsverlies aanleiding geven indien niet tijdig wordt gesuppleerd. Milieukundig bezien is het verlies al opgetreden en bestaat slechts een beperkt risico van de aanvullende gift omdat het gezien de gevoerde bouwplannen om een beperkt aantal gewassen en een beperkt areaal zal gaan.

Om ondernemers in staat te stellen snel en adequaat te reageren op dergelijke omstandigheden zal bijbemesting worden toegestaan onder navolgende voorwaarden.

- Er moet sprake zijn van neerslag die uitgaat boven 50 mm in één etmaal of 60 mm in twee opeenvolgende etmalen³⁹.
- De te verwachten financiële opbrengst van het betreffende perceel is zonder bijbemesting tenminste 25 % lager, met een minimum van 1000 euro.

³⁶<http://www.verantwoordeveehouderij.nl/producten/Netwerken2009/42/NwsbrfPraktijknetwerken20090529.pdf>

³⁷ Idem, p. 48-53.

³⁸ P.J. van Leeuwen en H. van Reuler, 2012, N-behoefte Zantedeschia voor onderbouwing nieuw bemestingsadvies, Wageningen, PPO rapport 14291.

³⁹ Een dergelijke hoeveelheid valt op een willekeurige plaats in Nederland gemiddeld 1 maal per 5 jaar (KNMI).

CONCEPT d.d. 30-8-2013

- Neerslag en opbrengstderving dienen in een rapport door een onafhankelijke taxateur te zijn bevestigd.
- Bijbemesting is toegestaan tot maximaal 25 % boven de stikstofgebruiksnorm voor het betreffende gewas.
- Bijbemesting is uitsluitend toegestaan in de vorm van kunstmest.
- Het voornemen tot bijbemesting is vooraf gemeld bij Dienst Regelingen.

De maatregel geldt voor alle grondsoorten en treedt per 1 januari 2014 in werking. Er zal worden geregistreerd in hoeverre gebruik is gemaakt van de regeling opdat deze na vier jaar kan worden geëvalueerd.

5.2 Fosfaat

5.2.1 Fosfaatgebruiksnormen

Fosfaatdifferentiatie

In het 3e AP is opgenomen dat in 2015 in Nederland gemiddeld een niveau van evenwichtsbemesting zal zijn bereikt. Dit betekent dat de hoogte van de fosfaatgebruiksnormen gemiddeld genomen overeen moet komen met de opname door het gewas, inclusief een onvermijdelijk verlies van maximaal 5 kilogram fosfaat per hectare. Met de start van het 4e AP zijn de fosfaatgebruiksnormen gedifferentieerd naar fosfaattoestand van de bodem (laag, neutraal en hoog) en grondgebruik (grasland, bouwland).

De opname van fosfaat door het gewas wordt voor 10 tot 20 procent gedekt door de actuele bemesting met fosfaatmeststoffen. De overige 80 tot 90 procent van de fosfaatopname door het gewas komt uit de bodemvoorraad. Omdat in de fosfaatbehoefte van het gewas grotendeels moet worden voorzien door de voorraad in de bodem, is het van belang die op een landbouwkundig optimaal niveau te handhaven. Conform het advies van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM, 2007⁴⁰ ; PRI, 2008⁴¹) is ervoor gekozen de fosfaatklasse 'neutraal' te relateren aan het landbouwkundig optimale traject (PPO, 2003⁴²; Alterra, 2004⁴³; Commissie Bemesting Grasland en Voedergewassen, 2008⁴⁴).

In het 4e AP is gestart met een aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen met als doel de realisatie van een gemiddeld niveau van evenwichtsbemesting in 2015. De normen voor de jaren 2014 en 2015 waren in het 4e AP als indicatief opgenomen. Deze indicatieve normen worden van kracht met het 5e AP waarbij de fosfaatgebruiksnormen voor 2015 doorlopen in de jaren 2016 en 2017.

Ter bepaling van de fosfaattoestand van de bodem moeten ondernemers een bodemonderzoek laten uitvoeren volgens een vastgesteld protocol. Indien een ondernemer geen bodemonderzoek laat uitvoeren, dan valt het desbetreffende perceel automatisch in de fosfaattoestand 'hoog' met de daaraan verbonden laagste norm.

⁴⁰ CDM (2007), Commissie van Deskundigen Meststoffenwet, 'Advies differentiatie fosfaatgebruiksnormen', Wageningen 2007.

⁴¹ PRI (2008), Landbouwkundige gevolgen van het aanscherpen en differentiëren van fosfaatgebruiksnormen voor de melkveehouderij, rapport 166, februari 2008.

⁴² PPO (2003), Praktijkonderzoek Plant & Omgeving, Adviesbasis voor de bemesting van akkerbouw- en vollegrondsgroentegewassen, Publicatie 307, Lelystad 2003

⁴³ Alterra (2004), Evaluatie van methoden voor het karakteriseren van gronden die in aanmerking komen voor reparatiebemesting, Alterra-rapport 730.3, Wageningen, 2004

⁴⁴ Commissie Bemesting Grasland en Voedergewassen (2008), p.a. Animal Science Group, Adviesbasis bemesting grasland en voedergewassen, januari 2008

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Bodemgebruik	Klasse	4e AP		5e AP			
		2010 - 2013		2014	2015	2016	2017
Grasland	Pal						
Fosfaattoestand hoog	> 50	90	85	85	80	80	80
Fosfaattoestand neutraal	27 – 50	95	95	95	90	90	90
Fosfaattoestand laag	< 27	100	100	100	100	100	100
Bouwland	Pw						
Fosfaattoestand hoog	> 55	75	55	55	50	50	50
Fosfaattoestand neutraal	36 – 55	80	65	65	60	60	60
Fosfaattoestand laag	< 36	85	85	80	75	75	75

Tabel 6 Fosfaatklassen en daaraan gekoppelde fosfaatgebruiksnormen 2014-2017

Bij een situatie van fosfaatevenwichtsbemesting is er gemiddeld gezien niet langer sprake van ophoping van fosfaat in de Nederlandse landbouwgronden. Landelijk gezien ontstaat daarbij een situatie van 'stand still'. Voor de fosfaatklassen 'hoog' voor bouwland en grasland liggen de fosfaatgebruiksnormen vanaf 2013 onder de gemiddelde gewasonttrekking van bouwland respectievelijk grasland. Dit betekent dat er minder fosfaat wordt toegediend dan het gewas onttrekt. Een fosfaatgebruiksnorm voor de fosfaatklassen 'hoog' die onder het niveau van evenwichtsbemesting ligt zal gemiddeld resulteren in een daling van de fosfaattoestand, een lagere concentratie fosfor in het grondwater en een verminderde belasting van het oppervlaktewater. Hoe hoger de uitgangswaarde van de fosfaattoestand, hoe groter de absolute en relatieve veranderingen in fosfaatuitspoeling bij een aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen (Alterra, 2007c⁴⁵). Op langere termijn zal het resultaat van dit beleid zijn dat het percentage gronden in de neutrale klasse toeneemt ten koste van het aandeel gronden in de lage en hoge fosfaatklassen. Streven is dat landbouwgronden uiteindelijk de neutrale fosfaattoestand bereiken zoals geadviseerd in de bemestingsadviezen.

Het terugdringen van de fosfaatvoorraad in de Nederlandse landbouwgronden is een proces van lange adem (TCB, 2007⁴⁶). Dat heeft onder meer te maken met de fosfaatvoorraad die sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw in de bodem is opgebouwd en ook met de grote bindingscapaciteit van de bodem voor fosfaat. Het grote aantal variabelen dat invloed heeft op de uiteindelijke belasting van het oppervlaktewater maakt het uitermate moeilijk om een voorspelling te doen over de effecten van het fosfaatbeleid in de tijd en in de ruimte (lokaal, regionaal, landelijk). De aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen voor fosfaattoestand 'hoog' zal het snelst waarneembaar zal zijn in gebieden met een hoge waterstand waarin een groot areaal gronden met een hoge fosfaattoestand en een grote mate van fosfaatverzadiging (Alterra, 2007c). Dergelijke gronden zijn vooral te vinden in het centrale en zuidelijke zandgebied.

Fosfaatreparatie

Sinds het 3e AP is onder bepaalde voorwaarden en beperkingen een hogere fosfaatgebruiksnorm van 120 kg/ha/jaar toegestaan voor fosfaatarme landbouwgronden (PAL < 16; Pw < 25), naast de drie hiervoor genoemde typen fosfaatgebruiksnormen. Deze voorziening blijft ook onder het 5e AP van kracht. Onder het 4e AP gold de beperking voor bouwland dat de extra hoeveelheid fosfaat uitsluitend mocht worden gegeven in de vorm van fosfaatkunstmest. Deze beperking vervalt per 2015. De ruimere

⁴⁵ Alterra (2007c), 'Milieukundige gevolgen van aanscherping en differentiatie van fosfaatgebruiksnormen voor de landbouw', rapport 1571, 2007.

⁴⁶ TCB (2007), Technische Commissie Bodembescherming, "Advies fosfaatverzadiging in landbouwbodems", S35(2007), 17 juli 2007.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

fosfaatgebruiksnorm mag steeds voor een periode van vier jaar toegepast worden. Om in aanmerking te komen voor de voorziening dient de ondernemer de landbouwgrond volgens protocol te bemonsteren en analyseren.

Fosfaatverrekening

Ondernemers mogen onder bepaalde voorwaarden tot 20 kg/ha/jaar bovenop de reguliere fosfaatgebruiksnormen op bouwland toepassen, mits deze overschrijding in het daaropvolgende jaar gecompenseerd wordt. De in jaar x teveel aangewende hoeveelheid fosfaat dient verrekend te worden met de fosfaatgebruiksnorm van jaar x+1. Deze voorziening komt tegemoet aan akkerbouwers die volgens de uitkomsten van de bemonstering en analyse van de aangevoerde dierlijke meststoffen meer fosfaat hebben aangevoerd dan zij op basis van de verwachte samenstelling van de dierlijke mest hadden gerekend en op voorhand in hun bouwplan hadden voorzien. Deze voorziening bestond in deze vorm ook al onder het 3e en 4e AP.

Indicatoren fosfaattoestand bodem

In overeenstemming met de adviezen van de Technische Commissie Bodembescherming (TCB, 2007) en de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM, 2007) is bij de classificatie van landbouwgronden op basis van de fosfaattoestand in het 4e AP gekozen voor het Pw-getal voor bouwland en het Pal-getal voor grasland als indicatoren. Deze keuze werd mede ingegeven door het feit dat beide indicatoren bekend waren in het landbouwbedrijfsleven, relatief goedkoop waren in de uitvoering en het merendeel van de bemestingsadviezen op dat moment gebaseerd was op Pw en/of Pal.

De TCB constateerde in zijn advies al het volgende: "De wetenschappelijke inzichten omtrent de meting van de fosfaattoestand van de bodem zijn momenteel sterk in beweging. De TCB adviseert om de verdere ontwikkeling daarvan te stimuleren, en na te gaan hoe verbeteringen in de meetmethode op termijn kunnen worden geïmplementeerd in de bemestingsadviezen en in de fosfaatgebruiksnormen".

Gedurende de looptijd van het 4e AP is een aantal onderzoeken uitgevoerd naar de mogelijkheden om bij de vaststelling van de fosfaattoestand van de bodem gebruik te maken van indicatoren die, meer dan bij Pw en Pal het geval is, zowel de voorraad (capaciteit) als de beschikbaarheid (intensiteit) van fosfaat in beeld brengen. De resultaten laten zien dat een dergelijke gecombineerde indicator bij kan dragen aan een betere benutting van fosfaatmeststoffen door het gewas alsmede aan een vermindering van de belasting van het milieu. Aan de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet is gevraagd advies uit te brengen over de wijze waarop een gecombineerde indicator van intensiteit en capaciteit het beste vormgegeven kan worden, welke indeling in fosfaatklassen bij een dergelijke nieuwe indicator past, welke fosfaatgebruiksnormen hier aan verbonden moeten worden en hoe het wettelijke protocol voor bemonstering van landbouwgronden aangepast moet worden om aan te sluiten bij de nieuwe indicatoren. Daarbij is en blijft het uitgangspunt dat op landelijke schaal evenwichtsbemesting gerealiseerd dient te worden en dat landbouwgronden, die in belangrijke mate bijdragen aan de uitspoeling van fosfaat naar het oppervlaktewater (met name fosfaatlekkende gronden in fosfaatklasse 'hoog'), een fosfaatgebruiksnorm krijgen die beneden het niveau van evenwichtsbemesting ligt.

Naar verwachting kunnen eventuele wijzigingen op zijn vroegst per 1 januari 2015 worden ingevoerd.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

5.2.2 Gebiedsgerichte maatregelen

De in de vorige paragraaf beschreven gebruiksnormen vertegenwoordigen voor het nationale landbouwareaal gemiddeld een situatie van evenwichtsbemesting, of iets daaronder. Evenwichtsbemesting houdt in dat de fosfaatgift gelijk is aan de opname door het gewas, inclusief een onvermijdelijk verlies van maximaal 5 kg fosfaat per hectare per jaar. De voortgaande oplading van de bodem met fosfaat wordt op die manier gestopt en het risico op uitspoeling beperkt.

Evenwichtsbemesting draagt daarmee bij aan het verbeteren van de oppervlaktewaterkwaliteit en het voorkomen en verminderen van eutrofiëring, maar is onvoldoende voor het op korte termijn realiseren van waterkwaliteitsdoelen als het gaat om fosfaat in oppervlaktewater. Naijleffecten als gevolg van de bufferende werking van de bodem en de historisch opgebouwde bodemvoorraad zorgen ervoor dat een korting op de fosfaatgebruiksnormen zich pas op langere termijn doorvertaalt naar een verminderde fosfaatbelasting van het oppervlaktewater vanuit de bodem.⁴⁷ Maatregelen ter beperking van de oppervlakkige afspoeling van nutriënten (emissiearme toediening, inkorten van uitrijdperioden) hebben wel een direct effect gehad op de belasting van het oppervlaktewater.

Om de kwaliteit van het oppervlaktewater op kortere termijn te verbeteren en eutrofiëring te bestrijden is het wenselijk dat er naast generiek (brongericht) beleid ook specifiek (bron- en effectgericht) beleid gevoerd wordt, dat aansluit bij de regionale situatie en de regionale waterkwaliteitsdoelen.⁴⁸

Onderzoek⁴⁹ laat zien dat door het treffen van specifieke aanvullende maatregelen op bedrijfs-, perceels- of slootniveau (waarbij "sloot" staat voor het niveau van het lokale watersysteem) aanzienlijke extra reducties in fosfaatemissies en -concentraties kunnen worden gerealiseerd ten opzichte van het generieke mestbeleid. Vooral effectgerichte maatregelen op het niveau van de sloot (zoals helofytenfilters) scoren goed in termen van kosteneffectiviteit. Maatregelen op perceelsniveau (zoals ontwatering) scoren redelijk op effectiviteit, maar minder op kosteneffectiviteit. Deze scores zijn echter omgeven met een onzekerheidsmarge. Zowel milieueffectiviteit als kosteneffectiviteit worden voor een belangrijk deel bepaald door lokale factoren als bodemgesteldheid en waterhuishouding en de mogelijkheid van het inzetten van maatregelen ten behoeve van meerdere doelen.⁵⁰ Een afweging met betrekking tot maatregelenkeuze en kosteneffectiviteit kan dan ook niet (alleen) door de Rijksoverheid gemaakt worden.

In dat verband is het toe te juichen dat LTO-Nederland en de Unie van Waterschappen het initiatief genomen hebben om samen te werken aan het in kaart brengen van regionale wateropgaven en oplossingen daarvoor in het kader van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW). De Rijksoverheid ziet in een dergelijke gebiedsspecifieke aanpak van wateropgaven een kans om te komen tot kosteneffectieve maatregelenpakketten ten behoeve van de realisatie van regionale

⁴⁷ Willems, W. J. et al. (2012), Evaluatie Meststoffenwet 2012: synthesesrapport, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, p. 115-116.

⁴⁸ EU (2011) Farming practices in relation to water pollution risks Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources. Report D. Directorate Environment, Bruxelles. Section 2.2.

⁴⁹ Bolt, F.J.E. van der, E.M.P.M. van Boekel, O.A. Clevering, W. van Dijk, I.E. Hoving, R.A.L. Kselik, J.J.M. de Klein, T.P. Leenders, V.G.M. Linderhof, H.T.L. Massop, H. M. Mulder, G.J. Noij, E.A. van Os, N.B.P. Polman, L.V. Renaud, S. Reinhard, O.F. Schoumans, D.J.J. Walvoort, 2008. Ex-ante evaluatie landbouw en KRW; Effect van voorgenomen en potentieel aanvullende maatregelen op de oppervlaktewaterkwaliteit voor nutriënten. Wageningen, Alterra-rapport 1687, p. 57 en 85-86.

⁵⁰ Idem, p. 12-13.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

oppervlaktewaterkwaliteitsdoelen. In dat verband is relevant dat de provincies, die verantwoordelijk zijn voor de invulling van het POP-3 in landsdelige plannen, bereid zijn om middelen daaruit in te zetten ten behoeve van maatregelen uit het DAW. Daarnaast zullen de uitkomsten uit het DAW verankerd worden in de Stroomgebiedbeheersplannen 2016-2021.

5.3 Bedrijfs- en gebiedsspecifieke aanpak

Generieke gebruiksnormen zijn per definitie gemiddelden; het optimale niveau van bemesting vanuit zowel economisch als milieu-oogpunt ligt in feite voor elk gebied en bedrijf op een net ander niveau. In de meest ideale omstandigheid is de bedrijfs- en gewasspecifieke onttrekking (opbrengst), eventueel in combinatie met bijdrage aan de lokale waterkwaliteit, bepalend voor de hoeveelheid nutriënten die op dat bedrijf weer aan de bodem toegediend mogen worden.

De Nederlandse overheid streeft ernaar om het mogelijk te maken om onder zeer strenge voorwaarden af te wijken van generieke gebruiksnormen op basis van een bedrijfs- of gebruiksspecifieke aanpak.

In meerdere sectoren is belangstelling voor een bedrijfsspecifieke aanpak. Zo wordt ook in de akkerbouwsector gedacht over systemen waarin, rekening houdend met verschillende aspecten van de bedrijfsvoering, waaronder het bouwplan, bedrijfsspecifieke gebruiksnormen worden berekend. Deze systemen zijn op dit moment nog niet praktijkrijp, maar worden dat wellicht nog wel tijdens de looptijd van dit AP. Daarnaast worden er in verschillende gebieden initiatieven ontplooid om door bron- of effectgerichte maatregelen een goede chemische en ecologische toestand te bewerkstelligen in het oppervlaktewaterlichaam waar ze op afwateren. Dergelijke bedrijfs- en gebiedsgerichte initiatieven kunnen onder voorwaarden in aanmerking komen voor een ontheffing van de generieke stikstof- en/of fosfaatgebruiksnormen. Cruciaal daarbij is dat de initiatieven een equivalent of beter milieuresultaat ten aanzien van grond- en oppervlaktewater bieden ten opzichte van de reguliere gebruiksnormen, analoog aan het equivalentiebegrip uit het nieuwe GLB-akkoord. Met het oog hierop zal een regeling uitgewerkt worden; het streven is die per 2015 in te laten gaan. Om gebruik te kunnen maken van deze regeling zullen de betreffende initiatieven door onderbouwing vooraf en monitoring achteraf moeten kunnen aantonen dat de beoogde maatregelen het gewenste effect hebben. Daarnaast zullen ze door een adequate borging zeker moeten kunnen stellen dat de maatregelen daadwerkelijk gerealiseerd worden.

Voor de melkveehouderijsector is een bedrijfsspecifiek systeem al in vergevorderde staat van ontwikkeling: de Kringloopwijzer. Daarmee zal gedurende de looptijd van het 5e AP een grootschalige praktijkproef uitgevoerd worden waarin geëxperimenteerd wordt met bedrijfsspecifieke fosfaatevenwichtsbemesting.

5.3.1 Pilot bedrijfsspecifieke fosfaatevenwichtsbemesting

Kringloopwijzer: principe

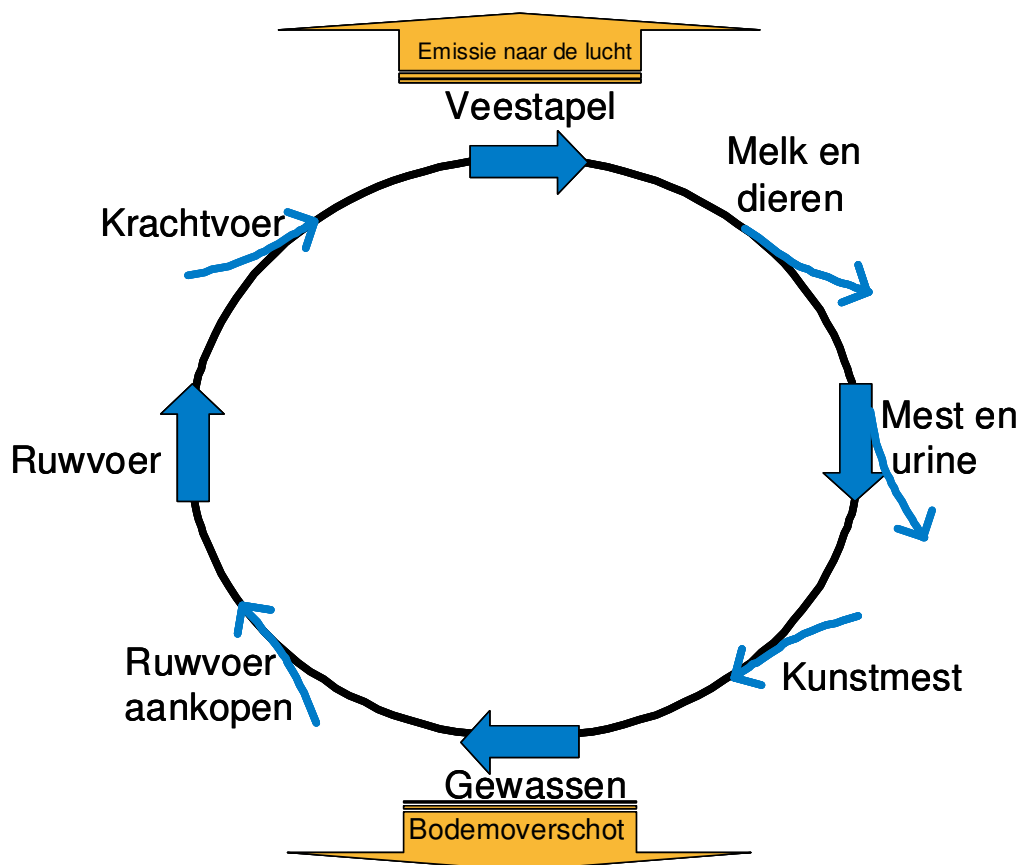
De Kringloopwijzer (in het Engels: Annual Nutrient Cycling Assessment; ANCA) is een set aan rekenregels waarmee de nutriëntenkringloop op een melkveehouderijbedrijf in kaart gebracht wordt voor stikstof, fosfaat en koolstof. De Kringloopwijzer bestaat uit verschillende modules met bijbehorende kentallen. Dit zijn:

- BEX (excretie van nutriënten in de mest)
- BEP (fosfaatonttrekking aan de bodem)
- BEN (stikstofonttrekking aan de bodem, emissies van nitraat en lachgas)
- BEC (emissies van methaan en ontwikkeling van organische stof in de bodem)

CONCEPT d.d. 30-8-2013

- BEA (ammoniakemissies).⁵¹

De gegevens die in de BEX-module moeten worden ingevuld zijn essentieel voor de werking van de overige modules. De Kringloopwijzer kan door ondernemers gebruikt worden om de productie van melk zo efficiënt mogelijk in te richten, waardoor bijvoorbeeld minder afvoer van mest nodig is of minder nutriënten op het bedrijf hoeven worden aangevoerd (krachtvoer, kunstmest). De Kringloopwijzer werkt als een instrument om de efficiëntie van de bedrijfsvoering te optimaliseren.



Figuur 10 De Kringloopwijzer⁵²

De Kringloopwijzer laat zien dat wettelijke kentallen en normen niet altijd aansluiten bij specifieke bedrijfssituaties.⁵³ Delen van de Kringloopwijzer worden in de huidige situatie gebruikt om in het kader van de vrije bewijsleer verantwoording af te leggen over het mestgebruik, in afwijking van excretieforfaits (die zijn gebaseerd op het gemiddelde van Nederlandse ondernemingen) die zijn vastgelegd in de Uitvoeringsregeling bij de Meststoffenwet. Hiermee wordt aangetoond dat een bedrijf mest heeft geproduceerd met daarin minder nutriënten dan gemiddeld. Door dit aan te tonen kan meer mest binnen de

⁵¹ Zie www.mijnkringloopwijzer.nl. In november verschijnt over de Kringloopwijzer de dissertatie "Transitions in nutrient management on commercial pilot farms in the Netherlands" van J. Oenema.

⁵² NB emissies naar de lucht kunnen in alle fases van deze kringloop aan de orde zijn; dit is in deze figuur vereenvoudigd weergegeven.

⁵³ Oenema, J. , Aarts, H.F.M. , Bussink, D.W. , Geerts, R.H.E.M. , Middelkoop, J.C. van , Middelaar, J. van , Reijs, J.W. , Oenema, O. (2012) Wageningen : Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, 2012 (WOT-werkdocument 287). Variatie in fosfaatopbrengst van grasland op praktijkbedrijven en mogelijke implicaties voor fosfaatgebruiksnormen.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

plaatsingsruimte op het eigen bedrijf worden geplaatst, zodat onnodige afvoer vermeden wordt.

Het werken met bedrijfsspecifieke getallen heeft door de toepassing van BEX een vlucht genomen en het bedrijfsleven wil de Kringloopwijzer graag voor meer doelen gaan inzetten. Recentelijk heeft de sector aangekondigd zelf het invullen van de Kringloopwijzer voor elk melkveehouderijbedrijf met een overschot vanaf 2015 te gaan verplichten via de kwaliteitssystemen van de zuivelondernemingen. Daarmee komen op elk bedrijf geborgde bedrijfsspecifieke gegevens beschikbaar die bedrijfsspecifieke gebruiksnormen mogelijk maken.

Vanuit het bedrijfsleven wordt de roep om evenwichtsbemesting op bedrijfsniveau steeds groter. Aan de hand van BEP is het mogelijk om een bedrijfsspecifieke fosfaatnorm te berekenen op basis van historische gegevens over opbrengsten.

Pilot fosfaatevenwichtsbemesting op basis van de Kringloopwijzer

De afgelopen jaren is voor de melkveehouderij op kleine schaal geëxperimenteerd met evenwichtsbemesting voor fosfaat op bedrijfsniveau op basis van de Kringloopwijzer (modules BEX en BEP).^{54 55} De experimenten tot nu toe waren gericht op ontwikkeling van rekenregels. Die zijn voor fosfaat nu duidelijk. Gebleken is bovendien dat fosfaatevenwichtsbemesting milieuneutraal toegepast kan worden.

Gedurende dit 5^e AP is een grotere pilot voorzien met praktijkbedrijven om te verkennen of implementatie van fosfaatevenwichtsbemesting op basis van de Kringloopwijzer in de praktijk goed te borgen is, zonder extra handhavinglasten voor de overheid. Een eerste verkenning van de borgingsaspecten laat zien dat borging en handhaving goed mogelijk is.⁵⁶ Hier zal in de pilot ervaring mee opgedaan worden. Ook zullen de juridische en praktische mogelijkheden voor een eventuele wettelijke verankering worden verkend.

De pilot zal twee jaar duren en zal na afloop geëvalueerd worden. Indien nodig en wenselijk wordt de pilot daarna verlengd. Als de pilot succesvol is zal gezien worden of voor melkveebedrijven bedrijfsspecifieke fosfaatevenwichtsbemesting onder het 6^e AP in een wettelijke regeling geïmplementeerd kan worden.

De pilot wordt als volgt vormgegeven:

- Ondernemers die aantoonbaar in de drie voorgaande jaren op bedrijfsniveau meer (of minder) fosfaat met hun gewas hebben onttrokken dan er met de wettelijke fosfaatgebruiksnormen aan mest op bedrijfsniveau mag worden aangewend krijgen een ontheffing voor een extra gift ten hoogte van het gemiddelde verschil tussen de bedrijfsspecifieke gebruiksruijnte op basis van de gebruiksnorm en de bedrijfsspecifieke onttrekking over de afgelopen drie jaar (of bemesten juist navenant minder).
- Op percelen waar de fosfaattoestand hoog is zal een korting worden toegepast van 10 kg fosfaat per hectare per jaar.

⁵⁴ Oenema, J. , Hilhorst, G.J. (2013) Lelystad : Wageningen UR Livestock Research (Rapport / Koeien & Kansen 70). De gevolgen van generieke en bedrijfsspecifieke fosfaatgebruiksnormen op bedrijven in 'Koeien & Kansen'

⁵⁵ Oenema, J. , Hilhorst, G.J. , Sebek, L.B. , Aarts, H.F.M. (2011) Lelystad : Wageningen UR Livestock Research, 2011 (Rapport / Koeien & Kansen 60). Bedrijfsspecifieke fosfaatgebruiksnormen (BEP): onderbouwing en verkenning in de praktijk.

⁵⁶ Holster, H.C. , Haan, M.H.A. de , Plomp, M. , Timmerman, M. , Vrolijk, M. (2013) Lelystad : Wageningen UR Livestock Research, 2013 (Rapport / Wageningen UR Livestock Research 676). KringloopWijzer, goed geborgd! = Annual Nutrient Cycling Assessment (ANCA), adequately assured!?

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Het is van belang dat de pilot een in omvang flinke opzet heeft om alle borging- en handhavingsaspecten goed te kunnen verkennen. De pilot is daarom zo opgezet dat iedere Nederlandse ondernemer die aan de pilot mee wil doen daarvoor de gelegenheid krijgt, mits hij drie jaar aan BEX- en BEP-gegevens heeft. Het is de verwachting dat de omvang van de pilot in eerste instantie beperkt blijft tot maximaal 500 deelnemers omdat een grotere fosfaatoogst vooral te verwachten is op klei- en veengronden, waar relatief weinig boeren met BEX werken. Daardoor zullen niet alle geïnteresseerde ondernemers aan de ingangseis van drie jaar BEX-gegevens kunnen voldoen.

Borging

Een adequate borging is essentieel voor het slagen van de pilot en het beheersen van de milieurisico's daarvan. Tegelijkertijd is de mogelijkheid om de handhavingslasten voor de overheid te beheersen een nadrukkelijk doel c.q. evaluatiecriterium voor de pilot.

Een platform van private partijen zal een centrale database opzetten om de pilotgegevens te beheren. Een aan dit platform verbonden commissie beoordeelt aspirant-deelnemers vooraf en monitort de gegevens die zij tijdens de pilot aanleveren. De NVWA krijgt op verzoek inzicht in gegevens. Deelnemende partijen in dit platform zijn LTO, NZO, Nevedi en VLB.

Daarnaast zal vanaf 2015 het invullen van de Kringloopwijzer binnen de kwaliteitssystemen en duurzaamheidsprogramma's van de zuivelondernemingen verplicht gesteld worden voor alle melkveehouders met een bedrijfsoverschot. Deze private borging zorgt dat gegevens die in de Kringloopwijzer worden ingevuld zoveel mogelijk onafhankelijk van de ondernemer worden bepaald. Het gaat daarbij om gegevens die in andere kaders objectief beschikbaar zijn, zoals de door de afnemende zuivelonderneming geregistreerde melkproductie. Op de kwaliteitssystemen en duurzaamheidsprogramma's van de zuivelondernemingen wordt toezicht uitgevoerd. Bij geconstateerde onregelmatigheden kunnen sancties opgelegd worden.

Uiteraard blijft de overheid bevoegd tot en eindverantwoordelijk voor toezicht en handhaving.

5.3.2 Stikstofevenwichtsbemesting op basis van de Kringloopwijzer

Voor stikstof is er nog niet geëxperimenteerd met evenwichtsbemesting, omdat de Kringloopwijzer op dat onderdeel nog niet uitontwikkeld was. Inmiddels ligt er een goede basis. Tijdens de looptijd van dit AP zal op zeer kleine schaal onder praktijkomstandigheden (6 bedrijven waarvan de bedrijfsgegevens zeer goed in beeld zijn) onder wetenschappelijke begeleiding (WUR) geëxperimenteerd worden met stikstofevenwichtsbemesting op basis van de Kringloopwijzer (modules BEX, BEN en BEA).

Bedrijven die aantoonbaar meer stikstof met hun gewas onttrekken dan er volgens de gebruiksnormen mag worden bemest, krijgen de ruimte om meer stikstofkunstmest te gebruiken. De inschatting is dat de milieurisico's hiervan klein zijn. Daar komt bij dat kunstmest duur is en ondernemers dit alleen zullen toepassen als dit een toegevoegde waarde heeft voor het gewas.

De experimenten zijn nodig om te bezien of in de praktijk op betrouwbare wijze tot een op evenwichtsbemesting gebaseerde, bedrijfsspecifieke stikstofgebruiksnorm gekomen kan worden. Kansen en risico's onder praktijkomstandigheden kunnen geïdentificeerd worden. De werking van de Kringloopwijzer voor het stikstofgedeelte kan bovendien verbeterd worden.

De experimenten met stikstofevenwichtsbemesting worden mede gedaan om te bezien of dit onder het 6^e AP een groter vervolg kan krijgen. De mogelijkheden om een dergelijk systeem adequaat te borgen worden daarbij nadrukkelijk meegewogen.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

5.3 Bodemvruchtbaarheid

De bodem is het belangrijkste productiemiddel voor de voedselproductie. Nederland kent een hoogproductieve landbouw. Gezien het grote economische en maatschappelijke belang daarvan, dat de landsgrenzen overstijgt, is het van belang om het duurzaam voortbrengend vermogen van de bodem te koesteren. Een aantal van de hierboven genoemde maatregelen kan in dit kader geplaatst worden:

- verhoging van de stikstofgebruiksnorm op klei tot het niveau van het landbouwkundig bemestingsadvies
- herstelbemesting (stikstof) bij extreme neerslag
- reparatiebemesting (fosfaat) met dierlijke mest ook op bouwland
- herziening van de indicatoren voor de fosfaattoestand van de bodem

Ook is in de uitvoeringsmodaliteit van verschillende maatregelen rekening gehouden met bodemvruchtbaarheid. De kortingen op enkele stikstofgebruiksnormen in het zuidelijke zand- en lössgebied beïnvloeden slechts de mogelijkheid om kunstmest te gebruiken; de gebruiksruijnte voor dierlijke mest (en daarmee aanvoer van organische stof) blijft gelijk. Van de kortingen op de fosfaatgebruiksnormen kan op individuele basis afgeweken worden als aangetoond kan worden dat een bedrijf bovengemiddeld veel fosfaat onttrekt. Daarnaast kent Nederland nu al naar fosfaattoestand van de bodem gedifferentieerde fosfaatgebruiksnormen, en geldt er een fosfaatvrijstelling van 50% voor compost, als belangrijke bron van organische stof.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

6. Gebruiksvoorschriften

Stikstof die uitspoelt, afspoelt of vervluchtigt, komt niet ten goede aan geteelde gewassen en belast ecosystemen en de drinkwatervoorziening. Gebruiksvoorschriften hebben tot doel te bevorderen dat ondernemers hun bedrijfsvoering zodanig inrichten dat die verliezen tot een minimum beperkt blijven: dat is goede landbouwpraktijk.

Met de voorschriften zoals die thans zijn opgenomen in het Besluit gebruik meststoffen is een balans gevonden tussen wat milieukundig gewenst en wat landbouwkundig mogelijk is. Deze voorschriften blijven daarom gedurende de loop van het 5e AP in stand, met uitzondering van de in dit hoofdstuk genoemde wijzigingen. Navolgend zijn enkele maatregelen genoemd die tot een verdere verbetering kunnen leiden in die balans.

6.1 Vernietigen graszode

Teelt vanggewas

Bij het Besluit gebruik meststoffen zijn de gewassen genoemd die moeten worden geteeld na vernietiging van de graszode van grasland. Aan die lijst zal Japanse haver worden toegevoegd alsmede *Tagetes* mits uiterlijk ingezaaid medio juli volgend op de vernietiging. De Commissie van Deskundigen Meststoffenwet heeft de uitkomsten van onderzoek door PPO bevestigd, die aangeven dat het vermogen van deze gewassen stikstof vast te leggen, ten minste gelijkwaardig is aan dat van de gewassen die reeds in bedoelde lijst zijn opgenomen.⁵⁷

Vrijstelling herstel beperkte schade

Bij de mineralisatie van de graszode komt veel stikstof vrij. Om te voorkomen dat die uitspoelt, zijn in het Besluit gebruik meststoffen beperkingen gesteld voor de periode waarin de graszode mag worden vernietigd. Bezwaar van die regels is dat ze ondernemers de mogelijkheid ontnemen in een landbouwkundig gunstige periode schade aan grasland te herstellen die is veroorzaakt door vraat van emelten en engerlingen, of door droogte. In menig jaar doet zich dat probleem plaatselijk voor, met name op gras geteeld op zandgrond. Om ondernemers hierin tegemoet te komen wordt voorzien in een vrijstelling. Aan de vrijstelling zullen de volgende voorwaarden zijn verbonden.

- De vrijstelling strekt tot herinzaai van percelen gras geteeld op zandgrond waarvan de graszode zodanig is vernietigd door droogte of door vraat van emelten of engerlingen, dat op het betreffende perceel zonder aansluitende herinzaai, in het betreffende jaar een lagere grasopbrengst is te verwachten van tenminste 25 %.
- De totale oppervlakte die voor vernietiging in aanmerking komt maakt ten minste 5 % uit van de oppervlakte grond die bij het bedrijf in gebruik is.
- Een onafhankelijk taxateur bevestigt in een rapport dat aan genoemde voorwaarden is voldaan.
- Het voornemen gebruik te maken van de vrijstelling wordt vooraf gemeld bij Dienst Regelingen.

Vrijstelling vernietigen graszode in verband met infrastructurele werken

Infrastructurele werken van groot openbaar belang kunnen vragen om het vernietigen van de graszode buiten de daarvoor aangewezen periode. Het milieueffect hiervan is naar verwachting gering, mede omdat de vrijgekomen grond op een hoop bewaard wordt. Het financiële nadeel van het niet toestaan hiervan is potentieel groot. Daarom zal een voorstel voor een vrijstellingsregeling voorbereid worden.

⁵⁷ Van Belder en Roelofs, Stikstofbalans en rentabiliteit van verschillende strategieën voor bestrijding van wortelstokkealtjes in grasland voorafgaand aan de teelt van lelies, 2011 PPO nr. 3236096600.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

6.2 Mestaanwending

Vrijstelling bovengrondse aanwending

Voor de wijze waarop dierlijke mest mag worden aangewend zijn in het Besluit gebruik meststoffen voorschriften gegeven. Deze hebben tot doel vervluchtiging van ammoniak bij aanwending te beperken en daarmee diffuse vermistening van natuur- en landbouwgronden elders te voorkomen. Dit is ook van belang om te kunnen voldoen aan de NEC-richtlijn en de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Andere maatregelen, zoals een aangepast voederregime en aanwending bij gunstige weersomstandigheden, kunnen eveneens bijdragen aan het beperken van stikstofverliezen bij aanwending. Een aantal melkveehouders dat drijfmest bij voorkeur bovengronds breedwerpig aanwendt zal gedurende een periode van vijf jaar worden vrijgesteld van de voorgeschreven emissiearme aanwendmethoden teneinde hen in staat te stellen de effectiviteit van hun bedrijfsvoering verder te vergroten. Dit aantal wordt tot honderd beperkt.

Aanwending digestaat

Voor digestaat dat is verkregen door covergisting van dierlijke mest met een ander product gelden de aanwendvoorschriften voor dierlijke mest. Een evaluatie uitgevoerd door de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet laat zien dat ook uit digestaat dat is verkregen zonder medegebruik van dierlijke mest betekenende hoeveelheden ammoniak kunnen vrijkomen⁵⁸. Besloten is daarom de regels voor aanwending van dit soort digestaat gelijk te stellen aan die van dierlijke mest. De periode waarin dit digestaat mag worden aangewend zal eveneens worden gelijkgesteld aan die van dierlijke mest. Het Besluit gebruik meststoffen zal per 1 januari 2015 hierop worden aangepast.

Aanwending van drijfmest ter bestrijding van winderosie

Per 2010 is in het veenkoloniaal gebied van Noordoost Nederland niet langer toegestaan dat drijfmest bovengronds wordt toegepast als middel om schade aan gewassen door winderosie te beperken. In het 4e AP is aangekondigd dat per 2014 ook de vrijstelling voor Texel wordt beëindigd.

Onderzoek⁵⁹ dat afgelopen periode is uitgevoerd naar de effectiviteit van diverse antistuifmiddelen, heeft laten zien dat er zowel landbouwkundig als milieukundig bevredigende alternatieven zijn voor bovengrondse toepassing van drijfmest. Deze methoden zijn echter niet overal beschikbaar en bovendien kostbaar. Daarom zal onder het 5e AP voor het veenkoloniaal gebied van Noordoost Nederland en op Texel, een vrijstelling worden gegeven voor de aanwending van runderdrijfmest op bouwland.

Aanwending dierlijke mest ten behoeve van de teelt van winterkoolzaad

In het Besluit gebruik meststoffen is bepaald dat drijfmest op bouwland tot 1 augustus mag worden aangewend. Indien aansluitend een groenbemester wordt geteeld, dan geldt 1 september als einddatum. De Commissie van Deskundigen Meststoffenwet heeft aangegeven dat aanwending in augustus met winterkoolzaad als volggewas, geen groter risico geeft op uitspoeling van nitraat dan bij een aansluitende teelt van groenbemesters.⁶⁰ Gelet hierop zal betreffende uitzondering vanaf 1 januari 2014 ook van toepassing zijn bij een volgteelt van winterkoolzaad. Met deze voorziening wordt een stimulans gegeven aan een teelt die bijdraagt aan de voorziening in duurzame

⁵⁸ Commissie van Deskundigen Meststoffenwet, Beoordeling mestproducten op basis van Protocol gebruiksvoorschriften dierlijke mest, 8 maart 2013, nr. 13/N&M0029.

⁵⁹ J. Paauw, K.H. Wijnholds en J.T.W. Verhoeven, 2012, Mogelijkheden voor beperking van stuifschade op zand- en dalgrond. Wageningen, PPO rapport nr. 519.

⁶⁰ Commissie van Deskundigen Meststoffenwet, Winterkoolzaad na toediening van drijfmest in augustus, 18 mei 2011, nr. 11/N&M0036.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

energie. Zij biedt daarnaast een mogelijkheid het organische stofgehalte van de bodem te verhogen en zo de bodemvruchtbaarheid te verhogen.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

7. Maatregelen ter versterking van het gebruiksnormenstelsel

De Nederlandse landbouw wordt gekenmerkt door een hoge productiviteit, een grote mate van efficiency en voortdurende innovatie. Ketenpartijen, onderzoeksinstituten en overheid werken nauw samen – onder meer in het Topsectorenbeleid⁶¹ - aan methoden om met minder middelen een gelijkblijvend of hoger resultaat te realiseren. Dit geldt voor de input van nutriënten, maar ook voor bijvoorbeeld gewasbeschermingsmiddelen, energie en water.

De Nederlandse regering verwacht dat de vraag naar hoogwaardig en veilig voedsel in de komende decennia fors zal toenemen, met als gevolg dat ook de vraag naar en de prijs van meststoffen fors zal stijgen. Die omstandigheid brengt ondernemers er als vanzelf toe efficiënt met nutriënten om te gaan. Dat geldt ook voor dierlijke mest. Daarmee zal dierlijke mest, op termijn, nog louter een bron van waarde zijn, als nevenproduct van de dierhouderij. Zolang deze situatie nog niet is bereikt heeft dierlijke mest in de Nederlandse situatie nog een negatieve waarde. Veehouders moeten betalen om zich van dierlijke mest te ontdoen. Deze omstandigheid vormt een prikkel om, vanuit economische motieven, dierlijke mest in overmatige hoeveelheden toe te passen. Dit bemoeilijkt de uitvoering van het gebruiksnormenstelsel en het bereiken van de milieudoelen.

Zolang dierlijke mest op de markt nog geen positieve economische waarde vertegenwoordigt blijft het van belang ondernemers te ondersteunen bij een doelmatig gebruik van mineralen. De Nederlandse regering is zich daarbij bewust van de delicate balans tussen de productie van en de afzetruimte voor dierlijke mest en werkt om die reden langs een aantal sporen aan regulering van de druk op de mestmarkt en een doelmatige inzet van de beschikbare dierlijke meststoffen. Daarnaast is blijvende inzet gericht op controle op de naleving van gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften. De volgende maatregelen zijn voorzien voor de periode van het 5e AP:

1. *Verplichte mestverwerking* van een vastgesteld percentage van de mestoverschotten op veehouderijbedrijven;
2. Reduceren van de excretie van mineralen door de veehouderij via het *voerspoor*;
3. Versterking *toezicht en handhaving*.

7.1 Invoering mestverwerkingsplicht

De productie van dierlijke mest wordt in Nederland voor bijna 90 procent gelimiteerd door het stelsel van dierrechten voor varkens en pluimvee en het Europese melkquotumstelsel voor melkrundvee. Met deze beide stelsel geeft Nederland invulling aan artikel 5, lid 5, van de Nitraatrichtlijn die lidstaten verplicht de aanvullende of verscherpte maatregelen te treffen die zij noodzakelijk achten om de doelstellingen van de Richtlijn te verwezenlijken. In de huidige Meststoffenwet is voor het stelsel van dierrechten een expiratedatum opgenomen van 1 januari 2015. Het Europese melkquotumsysteem komt per 1 april 2015 te vervallen. De Nederlandse regering acht het treffen van aanvullende of verscherpte maatregelen in de Nederlandse situatie noodzakelijk voor de periode vanaf 2015. Gelet op de expiratie van het stelsel van dierrechten en het afschaffen van het melkquotumstelsel heeft de Nederlandse regering, zoals aangekondigd in het 4e AP, onderzocht hoe sturing op de productie en afzet van dierlijke mest in de veehouderij vanaf 2015 vormgegeven kan worden.

⁶¹ Zie: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondernemersklimaat-en-innovatie/investeren-in-topsectoren. Twee van de negen topsectoren richten zich uitsluitend op de landbouwsector, te weten Topsector tuinbouw en uitgangsmaterialen en Topsector Agri & Food.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Vanuit de mestproblematiek bezien sturen de stelsels van dierrechten en melkquotering niet op waar het om zou moeten gaan, namelijk dat mest alleen geproduceerd wordt als daarvoor ook een verantwoorde afzetmogelijkheid bestaat. Om de milieudruk van het mestoverschot in Nederland weg te nemen, moet de druk op de mestmarkt worden verlaagd. De mestproductie in Nederland dient in duurzame balans te zijn met de bestaande mestafzetmogelijkheden. Veehouders met voldoende grond in gebruik voor afzet van de eigen mestproductie worden ontzien. Veehouders met onvoldoende grond in eigen gebruik zullen, ongeacht het soort vee dat zij houden, initiatief moeten nemen om hun overschot op verantwoorde wijze af te zetten.

De Nederlandse regering is voornemens per 1 januari 2014 een mestverwerkingsplicht in te voeren voor alle veehouders met een mestoverschot op hun eigen bedrijf. Veehouders met onvoldoende grond in eigen gebruik om hun mestproductie binnen de daarvoor geldende gebruiksnormen af te zetten worden verplicht een percentage van dit overschot te laten verwerken. Het percentage wordt hierbij gedifferentieerd naar regio. Voor de regio-indeling wordt aangesloten bij de thans onder het stelsel van dierrechten geldende verdeling van Nederland in de regio's Zuid, Oost en Overig. De regio's Zuid en Oost vertegenwoordigen die gebieden waar de productie aan dierlijke mest groter is dan de afzetruimte binnen dat gebied, gebaseerd op de geldende gebruiksnormen, waarbij in regio Zuid de druk groter is dan in de regio Oost. De regio Overig daarentegen kent een productie die kleiner is dan de afzetruimte binnen dat gebied.

In regio's met een hoge mestdruk dienen veehouders een groter percentage van hun overschot te verwerken dan in regio's met een lage mestdruk (Tabel 7).

Tabel 7 Voorgenomen verwerkingspercentages voor de jaren 2014 en 2015, onderscheiden naar regio

Regio	2014	2015
Zuid	30%	50%
Oost	15%	30%
Overig	5%	10%
Te verwerken hoeveelheid (in mln. kg. fosfaat)	17	28

Het voorstel voor de mestverwerkingsplicht is in nauw overleg met het landbouwbedrijfsleven tot stand gekomen. Realisatie van milieudoelen en ruimte voor ondernemerschap zijn hierbij de doelen waar de Nederlandse regering en het bedrijfsleven zich gezamenlijk voor willen inzetten. Het welslagen van mestverwerking als oplossingsrichting voor regulering van de druk op de mestmarkt ligt nadrukkelijk bij het bedrijfsleven. Mocht mestverwerking niet of onvoldoende van de grond komen of mocht het vervallen van dierrechten en melkquota leiden tot het niet kunnen realiseren van de voor de landbouw relevante milieudoelen, dan is sturing door middel van dierrechten voor varkens, pluimvee en melkvee vanaf 2015 noodzakelijk.

Om te beoordelen of de mestverwerkingsplicht een voldoende sturend instrument is om aan de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn te voldoen, mede in het licht van de effecten op de realisatie van de overige milieudoelen voor de veehouderij, laat Nederland een onafhankelijke ex-ante beleidsevaluatie uitvoeren door het Planbureau voor de Leefomgeving en het Landbouweconomisch Instituut. Deze is in het najaar van 2013 gereed. Uiterlijk eind 2013 neemt Nederland een besluit over het beleid voor de periode vanaf 2015.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Overigens heeft de landbouwsector medio 2013 een plan aan de Staatssecretaris van Economische Zaken aangeboden waarin aangegeven staat hoe de sector de mestverwerkingsplicht wil invullen. In dat plan geeft de sector aan, ernaar te streven het mestproductieniveau van 2002 niet te overschrijden.

7.2 Fosfaatvoerspoor

Onder het motto 'wat er niet in gaat, komt er ook niet uit' werkt Nederland aan een verdere reductie van de input aan mineralen via diervoeders. Daartoe is eind 2010 het fosfaatvoerspoor geïntroduceerd. Het voerspoor richt zich op de diercategorieën varkens en melkvee. Het voerspoor wordt privaat vormgegeven door de agrarische sector. Ketenpartijen Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO; sectorvertegenwoordiger van agrarische ondernemers) en de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi; koepelorganisatie van veevoerleveranciers) hebben hiertoe een convenant afgesloten. De overheid is betrokken bij de monitoring van de resultaten.

De Nederlandse melkveehouderij is voor een belangrijk deel van het benodigde diervoeder afhankelijk van de eigen ruwvoerproductie. Verliezen uit de interne mineralenkringloop moeten gecompenseerd worden met aanvoer van buiten het eigen bedrijf en/of afvoer van dierlijke mest van het bedrijf. Dit brengt extra kosten met zich mee. Doelmatig gebruik van de op het bedrijf beschikbare mineralen en beperking van de aanvoer van mineralen van buiten het eigen bedrijf leveren een aanzienlijk kostenvoordeel. Het grondgebonden karakter van de melkveehouderij zorgt er zo voor dat deze sector al op een natuurlijke manier geprikkeld wordt om doelmatig om te gaan met nutriënten en niet onnodig veel extra fosfaat het bedrijf aan te voeren. Middels bedrijfsadvisering en voorlichting worden ondernemers gestimuleerd om zuinig en bewust om te gaan met nutriënten. Hierbij wordt ook het gebruik van de Kringloopwijzer gestimuleerd (zie ook paragraaf 5.2.3).

De veevoederbranche heeft zich daarnaast gecommitteerd het gemiddelde fosfaatgehalte in de door hen in Nederland verkochte melkveevoeders te reduceren met 10%. De Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO; koepelorganisatie van zuivelondernemers) heeft zich bereid verklaard om via de kwaliteitssystemen van de zuivelondernemingen te sturen op fosfaatefficiënt voeren als er onvoldoende resultaat zou worden bereikt in de melkveehouderijsector.

Varkenshouders kunnen hun fosfaatefficiëntie verbeteren, bijvoorbeeld door het gebruik van fosfaatarmere voer of door het houden van meer beren. De Nederlandse varkenshouderij is een niet-grondgebonden sector. Daardoor is er nauwelijks een natuurlijke prikkel om zuinig om te gaan met fosfaat. Varkenshouders hebben over het algemeen weinig grond onder het bedrijf en voeren mest af op basis van volume, niet of nauwelijks op basis van de fosfaatinhoud van de mest. Om de varkenshouderij aan te sporen toch in te zetten op het verlagen van de fosfaatinput via het veevoer is door het Productschap Diervoeder (PDV) een productschapsverordening aangenomen waarin een minimale fosfaatefficiëntie voor varkenshouders wordt vereist, op straffe van een boete. Deze verordening vervalt zodra de productschappen opgeven worden: naar verwachting per 1 januari 2014. De mestverwerkingsverplichting vormt een aanvullende stimulans voor varkenshouders om zich in te spannen voor het verbeteren van hun fosfaatefficiëntie: hoe kleiner hun overschot, hoe kleiner immers het mestvolume waarvoor zij verwerkingsmogelijkheden zullen moeten verzekeren.

De resultaten van het voerspoor worden elk jaar gemonitord door de Werkgroep Uniformering Mestcijfers (WUM) en het CBS, zodat tijdig kan worden bijgestuurd als dat nodig blijkt.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Sinds de introductie van het voerspoor vertoont de nationale fosfaatproductie een dalende lijn. In 2011 was de fosfaatproductie met 9 miljoen kg gedaald ten opzichte van 2010 tot 170 miljoen kg. Voorlopige cijfers laten voor 2012 laat een verdere daling zien naar 165 miljoen kg (zie ook paragraaf 4.2). Deze daling kan voor een groot deel toegeschreven worden aan het succes van het voerspoor, voor het overige deel aan dalende dieren aantallen (varkens en pluimvee) en aan de keuze van grondstoffen voor veevoer op basis van grondstofprijzen.⁶²

De resultaten tonen het succes van een private aanpak via het voerspoor. Dit maakt dwingende maatregelen vanuit de overheid vooralsnog overbodig. Het voerspoor zal lopende het 5e AP jaarlijks worden gemonitord om te kunnen blijven beoordelen of aanvullende maatregelen vanuit de overheid noodzakelijk zijn. Mocht dit nodig blijken, dan krijgen deze maatregelen onder het 6^e AP hun beslag.

7.3 Toezicht en handhaving

Naleving van de regels uit de Meststoffenwet is essentieel om beoogde beleidsdoelen te realiseren. De Nederlandse situatie kenmerkt zich, zoals eerder beschreven, door een overschot aan dierlijke mest op de mestmarkt. Afvoer van dierlijke mest is daardoor, vooral in de intensieve veehouderij, een aanzienlijke kostenpost. Naleving is niet altijd vanzelfsprekend. Controle op de naleving is daarom noodzaak. Door de sector zelf (peer-pressure) en door de overheid met behulp van toezicht en handhaving. De opgave waar Nederland in dit kader voor staat, kan vanuit drie kanten worden aangevlogen. Ten eerste kunnen, via het strafrechtelijk spoor, boetes en andere straffen worden opgelegd. Overtredingen van de Meststoffenwet zijn onder de Wet op de economische delicten als strafrechtelijke overtredingen en, in sommige gevallen, misdrijven aangemerkt. Dat betekent dat er gevangenisstraf (tot 6 jaar bij een misdrijf), hechtenis (tot 1 jaar bij een overtreding) en strafrechtelijke boetes (tot €78 000 bij een misdrijf en tot €19 500 bij een overtreding) voor opgelegd kunnen worden, alsmede bijkomende straffen als stillegging van de onderneming, ontzetting van rechten (bijvoorbeeld: het verbod om een bepaald beroep uit te oefenen), verbeurdverklaring van voorwerpen en openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak. Daarnaast kunnen de maatregelen uit het Wetboek van Strafrecht, zoals ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, opgelegd worden. Het nadeel van een uitsluitend strafrechtelijke aanpak zou zijn dat bestraffing meestal pas na een langdurige rechtszaak volgt. Het is vaak echter wenselijk om de overtreder direct aan te pakken. Daarom wordt via het bestuursrechtelijk spoor lik-op-stuk-beleid gevoerd. Het voordeel van het werken met bestuurlijke boetes en andere bestuurlijke maatregelen is dat deze, in tegenstelling tot strafrechtelijke boetes, niet het sluitstuk van een langdurige rechtszaak vormen, maar direct geëind kunnen worden. Van deze mogelijkheid wordt waar mogelijk gebruik gemaakt. De Meststoffenwet biedt de mogelijkheid om door middel van een last onder dwangsom, een last onder bestuursdwang of een bestuurlijke boete (in hoogte onder meer afhankelijk van de mate van overschrijding van gebruiksnormen) overtreders op korte termijn ertoe te bewegen hun wederrechtelijke handelen te beëindigen. Uiteraard wordt constant gemonitord of de hoogte van de sancties aansluit bij de ontwikkelingen in de markt en of deze dus afschrikwekkend genoeg zijn. Er zal worden bezien of er aanleiding bestaat om de maatregelen te verzwaren.

Tenslotte kan, bijvoorbeeld in het kader van een privaat initiatief zoals de kringloopwijzer, in privaatrechtelijke sfeer inhoud worden gegeven aan borging van voorwaarden en sanctionering op het moment dat voorwaarden en normen overtreden worden. Het voordeel hiervan is dat hierbij een koppeling gelegd kan worden met

⁶² Kamerstukken II 2012-13, 33 037, nr. 66.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

kwaliteits- en duurzaamheidssystemen die het bedrijfsleven zelf al gebruikt. Uiteraard blijft steeds ook de overheid bevoegd tot straf- of bestuursrechtelijke handhaving.

De Nederlandse overheid zal voor de periode van het 5e AP met name inzetten op versterking van controle en handhaving door de volgende specifieke maatregelen:

1. Bibob-beoordeling intermediairs

De intermediaire sector speelt een cruciale rol bij de aan- en afvoer van dierlijke meststoffen. Bij de invoering van het stelsel van gebruiksnormen (per 1-1-2006) is reeds besloten om in toezicht en handhaving een nadruk te leggen op fysieke controles bij de intermediaire sector. Dit blijft ook onder het 5^e AP zo. In de loop van de jaren is echter gebleken dat (vooral bij grootschalige frauduleuze praktijken) van de beschikbare bestuurlijke sancties een te geringe sanctionerende werking uitgaat. Daarom is naar een nieuw instrument gezocht.

Zonder voorafgaande registratie bij Dienst Regelingen van het ministerie van Economische Zaken is het niet toegestaan een intermediaire onderneming in de zin van de Meststoffenwet te voeren. Een registratie kan op dit moment niet worden geweigerd of geschrapt. In het licht van het voorgaande wordt beoogd per 1 januari 2014 de bestaande registratieverplichting van intermediaire ondernemingen te versterken door de mogelijkheid te creëren een registratie te weigeren, schorsen of schrappen. Het schrappen van een registratie heeft als gevolg dat de intermediair niet verder kan gaan met de uitoefening van zijn bedrijf. Daarnaast wordt de mogelijkheid gecreëerd aan de besluiten omtrent een registratie van een intermediair een beoordeling op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) te koppelen. De Wet Bibob maakt het mogelijk dat door de overheid bij aanbestedingen, vergunningen, subsidies en besluiten de integriteit van partijen wordt getoetst. De integriteitsbeoordeling wordt gedaan door het bureau Bibob. Dat valt onder het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het bureau onderzoekt of er een kans bestaat dat sprake zal zijn van misbruik of criminele activiteiten in het kader van het te nemen besluit of de te verstrekken overheidsopdracht. Het bureau Bibob kan hierbij gebruik maken van strafrechtelijke informatie, informatie uit politieregisters, informatie van de Belastingdienst en FIOD-ECD en van informatie van verschillende inspectiediensten, waaronder de NVWA.

De mogelijkheid van Bibob-toetsing zal per 1 januari 2014 worden ingevoerd.

2. Automatische Gegevensregistratie en GPS (AGR/GPS)

Bij de aan- en afvoer van vaste mest is het op dit moment niet verplicht dat de AGR/GPS-apparatuur verbonden is aan het transportmiddel; deze apparatuur wordt los ('in een koffer') in de cabine meegenomen om laad- en lossignalen te geven. Dit werkt fraude in de hand. Het onlosmakelijk verbinden van de AGR/GPS-apparatuur aan het transportmiddel, zoals nu al verplicht is bij transport van drijfmest, zal de naleving versterken. Deze maatregel zal naar verwachting zo vroeg mogelijk in de eerste helft van 2014 ingevoerd worden.

3. Onafhankelijke monsterneming

Bij de afvoer van dierlijke mest van een veehouderij bestaat de verplichting de vracht te bemonsteren en analyseren. Bij drijfmest vindt de bemonstering volautomatisch plaats, zonder tussenkomst van menselijk handelen. Een dergelijke geautomatiseerde monsternaming is technisch gezien op dit moment nog niet mogelijk voor vaste mest. De bemonstering van vaste mest vindt om die reden op dit moment handmatig plaats door de vervoerder. Deze methode biedt manipulatiemogelijkheden. Nederland onderzoekt de mogelijkheid van onafhankelijke monsternaming, bijvoorbeeld door een geaccrediteerd privaat laboratorium, met tweedelijnstoezicht door de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA). Om de kosten van bemonsteren en analyseren voor veehouders niet

CONCEPT d.d. 30-8-2013

onnodig te laten oplopen wordt daarbij tevens de mogelijkheid onderzocht periodieke bemonstering, in plaats van de verplichte bemonstering per vracht. Voorwaarde hierbij is dat dit niet ten koste gaat van de representativiteit.

4. *Excretieforfaits inrekenen voor 100%*

Veehouders dienen er op grond van de Meststoffenwet voor te zorgen dat de capaciteit van de opslagruimte voor dierlijke meststoffen op het bedrijf voldoende is voor de opslag van de hoeveelheid dierlijke meststoffen die in de periode van augustus tot en met februari op het bedrijf wordt geproduceerd. De hoeveelheid dierlijke meststoffen wordt bepaald aan de hand van het aantal dieren van de onderscheiden diercategorieën dat op het betreffende bedrijf gehouden kan worden, vermenigvuldigd met de in de Meststoffenwet opgenomen forfaitaire productienormen, de zogenaamde excretieforfaits. Dit zijn forfaitaire waarden voor de jaarlijkse excretie per diersoort in termen van kilogrammen stikstof, kilogrammen fosfaat en kubieke meters. De excretieforfaits worden, behalve voor de berekening van de benodigde opslagcapaciteit, ook gebruikt om te controleren of een veehouder voldoende dierlijke meststoffen van zijn bedrijf heeft afgevoerd om binnen de gebruiksnormen te blijven die gelden voor de bij het bedrijf in gebruik zijnde oppervlakte landbouwgrond. Binnen de melkveehouderij bestaat er een wetenschappelijk onderbouwde methode om een bedrijfsspecifieke excretie (BEX) te berekenen die in plaats van het forfait gebruikt kan worden (zie paragraaf 5.2.3).

De wettelijke excretieforfaits zijn gemiddelde waarden. Op basis van de forfaiten wordt gecontroleerd of veehouders genoeg dierlijke meststoffen van het bedrijf hebben afgevoerd om binnen de gebruiksnormen te blijven voor de landbouwgronden die bij het bedrijf in gebruik zijn. Veehouders die in werkelijkheid een lagere excretie realiseren, moeten mest afvoeren volgens het forfait en dus meer afvoeren dan strikt noodzakelijk. Doen zij dat niet, dan lopen het risico beboet te worden. Bij de start van het gebruiksnormenstelsel is, om het risico op onterechte beboeting voor bedoelde groep te verkleinen, besloten bij controle en handhaving een grens van 95% van het excretieforfait te hanteren. Op verzoek van het Nederlandse parlement is besloten deze marge ook te hanteren bij veehouders die werken met BEX.

Veehouders die in werkelijkheid een hogere excretie realiseren voeren, op basis van de wettelijke excretieforfaits, minder dierlijke mest van hun bedrijf af dan is om binnen de voor het bedrijf geldende gebruiksnormen te blijven. De gehanteerde marge van 95% bij controle en handhaving versterkt dit effect. Dit is geen fraude, maar is vanuit milieuoogpunt wel een ongewenste situatie. Voor BEX-deelnemers komt daarbij dat deze veehouders hun excretie op basis van bedrijfseigen gegevens vaststellen, wat het hanteren van een handhavingsmarge overbodig maakt. Om die reden zal onder het 5e AP niet langer een marge van 95% bij de controle handhaving van de minimale opslagcapaciteit en gebruiksnormen gehanteerd worden.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

8. Monitoring

Via monitoring wordt de effectiviteit van het mestbeleid in beeld gebracht. Enerzijds ten behoeve van de vierjaarlijkse nationale evaluatie van het mestbeleid, anderzijds ten behoeve van de vierjaarlijkse Nitraatrichtlijnrapportage aan de Europese Commissie. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij en gebruik gemaakt van andere relevante dossiers en daarmee samenhangende monitoringverplichtingen en meetnetten (zoals de Kaderrichtlijn Water en de Kaderrichtlijn Mariene strategie) om de monitoring zo kosteneffectief mogelijk uit te voeren.

Daarbij wordt gebruik gemaakt van de volgende meetnetten:

1. Monitoring van mineralenmanagement en milieukwaliteit op landbouwbedrijven. Dit betreft het Landelijk meetnet effecten mestbeleid (LMM).
2. Monitoring milieukwaliteit van het diepere grondwater. Dit gebeurt op basis van drie meetnetten:
 - het Landelijk meetnet grondwaterkwaliteit (LMG)
 - het KRW meetnet grondwaterkwaliteit (KRW-GW)
 - de monitoring van grondwater dat gebruikt wordt voor de productie van drinkwater
3. Monitoring milieukwaliteit van oppervlaktewater. Dit gebeurt op basis van drie meetnetten:
 - het KRW meetnet oppervlaktewaterkwaliteit (KRW-OW)
 - de monitoring van klein regionaal oppervlaktewater dat hoofdzakelijk door emissies uit landbouwgebieden wordt beïnvloed. Dit betreft het Monitoringmeetnet nutriënten in landbouw specifiek oppervlaktewater (MNLSO)
 - het KRM meetnet waterkwaliteit, gericht op het in beeld brengen van de kwaliteit van de zoute wateren (KRM)

De meetnetten LMM (1), LMG (2a) en MNLSO (3b) worden gebruikt om de effectiviteit van het mestbeleid in beeld te brengen waarbij de focus met name ligt op het in beeld brengen van trends. De meetnetten KRW-GW (2b), KRW-OW (3a), MNLSO (3b) en KRM (3c) worden gebruikt om de toestand van het grond- en oppervlaktewater in beeld te brengen waarbij de focus ligt op de (formele) toetsing aan waterkwaliteitsnormen zoals de EU-nitraatnorm en de aan eutrofiëring gerelateerde normen voor oppervlaktewater die voortvloeien uit de KRW en de KRM.

8.1 Grondwaterkwaliteit

Sinds 1992 wordt de effectiviteit van het nationale mestbeleid gemonitord in het basismetnet van het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM). Sinds 2006 is het LMM uitgebreid met het derogatiemetnet, ter voldoening aan de monitoringsverplichting uit artikel 8 van de derogatiebeschikking⁶³. Het aantal unieke landbouwbedrijven in het meetnet bedraagt 450. Beide meetnetten binnen het LMM vertonen een grote mate van overlap, resulterend in een basismetnet met 243 en derogatiemetnet met 300 waarnemingen. Hiermee wordt maximale synergie gerealiseerd (zie Tabel 8). Binnen het basismetnet en het derogatiemetnet worden zowel het mineralenmanagement op het landbouwbedrijf als de kwaliteit van het bovenste grondwater en naar oppervlaktewater uittredend grondwater (drainage en/of slootwater) op het landbouwbedrijf gemonitord.

⁶³ Beschikking van de Commissie van 8 december 2005 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (2005/808/EEG).

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Uitvoering is in handen van het Landbouw Economisch Instituut (LEI)⁶⁴, respectievelijk het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)⁶⁵. Aansturing van beide meetnetten is sinds 1 januari 2013 de verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu blijft verantwoordelijk voor de vierjaarlijkse Nitraatrichtlijnrapportage aan de Europese Commissie.

Binnen het LMM wordt op alle grondsoorten gemeten bij de verschillende belangrijke bedrijfstypes waaronder melkveehouderij en akker- en tuinbouw.

Tabel 8 Overzicht van het aantal bedrijven per bedrijfstype en grondsoortenregio in het basismeetnet, derogatiemeetnet en het totaal (LMM) inclusief het aantal unieke bedrijven, voornemens voor periode 2014-2017 (stand van zaken per 21 juni 2013⁶⁶)

	Basismeetnet					Derogatiemeetnet					uniek
	zand	löss	klei	veen	totaal	zand	löss	klei	veen	totaal	
akkerbouw	40	20	30	0	90	0	0	0	0	0	90
melkvee	45	20	20	24	109	140	17	52	52	261	284
hokdier+ overig	24	10	10	0	44	20	3	8	8	39	76
totaal	109	50	60	24	243	160	20	60	60	300	450

De wijze van monsternamen hangt af van de omstandigheden ter plekke (grondwaterstand, aanwezigheid van drainage). De monsternamen richten zich op de eerste meter van het grondwater aangezien dit de meest directe terugkoppeling geeft van het effect van de actuele bemesting. Naast grondwater wordt op gedraineerde bedrijven het drain- en slootwater bemonsterd en op bedrijven met een lage grondwaterstand ook het bodemvocht.

Tabel 9 Aantal bedrijfsbemonstering, chemische analyses en veldanalyses LMM totaal, voornemens voor de periode 2014-2017 (stand van zaken per 21 juni 2013)

	monsters	chemische analyses	veldanalyses
Zand	685	1.730	9.965
Klei	750	1.970	12.350
Veen	445	1.105	6.050
Löss	50	115	850
Totaal	1.930	4.920	29.215

De monitoringsgegevens uit het LMM worden gekoppeld aan gegevens over bedrijfsvoering die in het Bedrijven Informatie Netwerk (BIN) van het LEI zijn opgenomen. Het gaat hierbij om gegevens die betrekking hebben op het complete mineralenmanagement van de ondernemers. Door de koppeling van het BIN met het LMM kan worden afgeleid wat de relatie is tussen bemesting en de resulterende milieukwaliteit.

Naast het LMM hebben de regionale overheden en het Rijk diverse monitoringsprogramma's in gebruik om de algemene milieukwaliteit te meten. Het

⁶⁴ www.wageningenur.nl/nl/Expertises-Dienstverlening/Onderzoeksinstituten/lei/Onderzoeksthemas/Mest-mineralen-en-ammoniak/Landelijk-Meetnet-effecten-Mestbeleid-LMM.htm.

⁶⁵ [www.rivm.nl/Onderwerpen/L/Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid](http://www.rivm.nl/Onderwerpen/L/Landelijk_Meetnet_effecten_Mestbeleid).

⁶⁶ [www.rivm.nl/Onderwerpen/L/Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid/Locaties](http://www.rivm.nl/Onderwerpen/L/Landelijk_Meetnet_effecten_Mestbeleid/Locaties).

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Landelijk meetnet grondwaterkwaliteit (LMG), bestaat uit ca. 360 permanente meetlocaties verdeeld over enerzijds zand, veen en kleigrond en anderzijds over landbouwbouw, natuur en overig gebied. Gemeten wordt op een diepte van ca. 10 (5-15m) en 25 (15-30m).

8.2 Oppervlaktewaterkwaliteit

Voor kleine oppervlaktewateren bestaat sinds 2011-2012 een additioneel, gespecialiseerd meetnet, het zogenaamde Meetnet Nutriënten Landbouw Specifiek Oppervlaktewater (MNLISO).⁶⁷ Dit is voortgekomen uit het in 2009 door Waterdienst en RIVM ingezette traject 'Harmonisatie meetnetten voor nutriënten in oppervlaktewater'. Er vindt nog besluitvorming plaats over de vraag of dit additionele meetnet structureel en permanent zal worden. Dit meetnet bestaat uit meetpunten in kleine lokale landbouwbeïnvloede oppervlaktewateren: bestaande meetpunten van waterschappen zijn geselecteerd die uitsluitend nutriëntenemissies uit landbouwgebieden vertegenwoordigen (zie ook hierboven).

In aanvulling op de hierboven beschreven gespecialiseerde meetnetten vindt specifieke monitoring van grond- en ook oppervlaktewater plaats in het kader van de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn, gebruikmakend van de meetnetten die zijn ingesteld in het kader van deze richtlijnen.

⁶⁷ Klein, J., J.C. Rozemeijer, en H.P. Broers, 2012. Meetnet Nutriënten Landbouw Specifiek Oppervlaktewater. Deelrapport A: Opzet Meetnet. Bijdrage aan de Evaluatie Meststoffenwet 2012. Utrecht, Deltares, Deltares-rapport 1202337-000-BGS-0007.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

9. Conclusies

Nederland heeft in de loop van het 3^e en 4^e AP Nitraatrichtlijn alle verplichte en bijna alle vrijwillige maatregelen uit bijlage II en III van de Nitraatrichtlijn geïmplementeerd, alsmede flankerende maatregelen in de vorm van transport- en administratieve voorschriften en het dierrechtenstelsel. Dat heeft zijn vruchten afgeworpen: de overschotten op de bodembalans zijn in de loop der jaren sterk gedaald en grond- en oppervlaktewaterkwaliteit zijn sterk verbeterd. In het grootste deel van het land ligt de grondwaterconcentratie nu gemiddeld (ruim) onder de streefwaarde van 50 mg/l. Monitoringsresultaten laten echter zien dat de grondwaterkwaliteit in het zuidelijke zand- en lössgebied alsmede delen van het centrale en noordelijke zandgebied nog tekort schiet, dat de oppervlaktewaterkwaliteit op ongeveer de helft van de meetpunten landelijk tekort schiet en dat de druk op de Nederlandse mestmarkt onverminderd groot is. In dit licht is ook versterking van de handhaving aan de orde.

Dit 5^e AP richt zich op deze opgaven. Nederland kiest daarbij voor maatregelen die een invulling vormen van de Goede Landbouwpraktijk. In aanvulling op het 4^e AP worden de volgende maatregelen ingevoerd:

- Een maatregelenpakket voor het (zuidelijke) zand- en lössgebied bestaande uit verhoging van de wettelijke werkingscoëfficiënt voor varkensdrijfmest en een korting op de gebruiksnormen voor snijmais en consumptieaardappelen
- Een verlaging van de fosfaatgebruiksnormen conform de indicatieve normen uit het 4^e AP
- Aanvullend op dit generieke fosfaatbeleid een gebieds- en bedrijfsspecifieke aanpak, waaronder een grootschalige praktijkproef met bedrijfsspecifieke fosfaatevenwichtsbemesting op basis van de Kringloopwijzer
- Toepassing van de aanwendingsregels voor dierlijke mest op digestaat
- Een aantal maatregelen gericht op het oplossen van landbouwkundige knelpunten, waaronder, onder meer, een verhoging van de stikstofgebruiksnorm voor grasland op klei, een opbrengstafhankelijke stikstofgebruiksnorm voor graan op klei en veen en het toestaan van Japanse haver als vanggewas na graslandvernietiging
- Een regeling voor calamiteiten gerelateerd aan extreme neerslag, insectensschade en stuif
- Invoering van een (in omvang naar regio gedifferentieerde) mestverwerkingsplicht voor veehouders die een overschot produceren
- Voortzetting van het fosfaatvoerspoor
- Versterking van de handhaving

Een volledig overzicht van de maatregelen en het beoogde tijdstip van inwerkingtreding is opgenomen in bijlage 6.

De resultaten van dit beleid zullen gemonitord worden in het kader van het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM) en de relevante meetnetten voor oppervlaktewaterkwaliteit in het kader van de KRW.

Deze aanpak lost op termijn de resterende grondwaterkwaliteitsopgave op en levert een substantiële bijdrage aan de bestrijding van eutrofiëring van het oppervlaktewater, alsmede andere aan nutriënten gerelateerde milieuopgaven.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Bijlage 1 Stikstofgebruiksnormen voor de jaren 2014-2017

Tabel 1: Stikstofgebruiksnormen voor de jaren 2014-2017 (in grijs de normen zoals die golden voor de jaren 2013)

[Nota bene: er zal nog bezien worden of ook kortingen op bloemgewassen aan de orde zijn.]

	Klei		Zand/löss			veen	
	2013	2014/17	2013	2014	2015/17	2013	2014/17
Grasland (kg N per ha per jaar)							
Grasland met beweiden, klei	310	345					
Grasland met beweiden, veen						265	265
Grasland met beweiden, zand/löss			250	250	250		
Grasland met volledig maaïen, klei ¹	350	385					
Grasland met volledig maaïen, veen ¹						300	300
Grasland met volledig maaïen, zand/löss ¹			320	320	320		
Tijdelijk grasland² (kg N per ha per periode)							
van 1 januari tot minstens 15 april	60	60	50	50	50	50	50
van 1 januari tot minstens 15 mei ³	110	110	90	90	90	90	90
van 1 januari tot minstens 15 augustus ³	250	250	210	210	210	210	210
van 1 januari tot minstens 15 september ³	280	280	235	235	235	235	235
van 1 januari tot minstens 15 oktober ³	310	310	250	250	250	265	265
vanaf 15 april tot minstens 15 oktober	310	310	250	250	250	265	265
vanaf 15 mei tot minstens 15 oktober	280	280	235	235	235	235	235
vanaf 15 augustus tot minstens 15 oktober	95	95	80	80	80	80	80
vanaf 15 september tot minstens 15 oktober	30	30	25	25	25	25	25
vanaf 15 oktober	0	0	0	0	0	0	0
Akkerbouwgewassen (kg N per ha per teelt)							
Consumptieaardappelrassen hoge norm ⁴ (zie tabel 2)	275	275	260	260	260/208 ¹⁰	270	270
Consumptieaardappelrassen overig ⁴	250	250	235	235	235/188 ¹⁰	245	245
Consumptieaardappelrassen lage norm ⁴ (zie tabel 2)	225	225	210	210	210/178 ¹⁰	220	220
Consumptieaardappel, vroeg (loofvernietiging voor 15 juli)	120	120	120	120	120/96 ¹⁰	120	120

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Gewas	Klei		Zand/löss			veen	
	2013	2014/17	2013	2014	2015/17	2013	2014/17
Akkerbouwgewassen (vervolg; kg N per ha per teelt)							
Pootaardappelrassen hoge norm (<i>zie tabel 2</i>)	140	140	140	140	140	140	140
Pootaardappelrassen overig	120	120	120	120	120	120	120
Pootaardappelrassen lage norm (<i>zie tabel 2</i>)	100	100	100	100	100	100	100
Pootaardappelen, uitgroeiteelt (loofvernietiging na 15 aug.)	180	180	165	165	165	170	170
Zetmeelaardappelen	240	240	230	230	230/184 ¹⁰	230	230
Suikerbieten	150	150	145	145	145/116 ¹⁰	145	145
Cichorei	70	70	70	70	70	70	70
Voederbieten	165	165	165	165	165/132 ¹⁰	165	165
Wintertarwe ^{4 en 5}	245	245	160	160	160	160	160
Zomertarwe	140	140	140	140	140	140	140
Wintergerst ⁵	140	140	140	140	140	140	140
Zomergerst	80	80	80	80	80	80	80
Triticale ⁵	160	160	150	150	150/120 ¹⁰	150	150
Winterrogge ⁵	140	140	140	140	140	140	140
Haver ⁵	100	100	100	100	100	100	100
Maïs, bedrijven met derogatie ⁶	160	160	140	140	140/112 ¹⁰	150	150
Maïs, bedrijven zonder derogatie ⁶	185	185	140	140	140/112 ¹⁰	150	150
Luzerne, eerste jaar	40	40	40	40	40	40	40
Luzerne, volgende jaren	0	0	0	0	0	0	0
Graszaad, Engels raaigras, 1e jaars	165	165	150	150	150/120 ¹⁰	155	155
Graszaad, Engels raaigras, overjarig	200	200	185	185	185/148 ¹⁰	190	190
Graszaad, rietzwenkgras	140	140	130	130	130/104 ¹⁰	135	135
Graszaad, rietzwenkgras, volgteelt	60	60	50	50	50/40 ¹⁰	55	55
Graszaad, veldbeemd	110	110	100	100	100/80 ¹⁰	105	105
Graszaad, veldbeemd, volgteelt	60	60	50	50	50/40 ¹⁰	55	55
Graszaad, roodzwenkgras, 1e jaars	85	85	75	75	75/60 ¹⁰	80	80

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Gewas	Klei		Zand/löss			veen	
	2013	2014/17	2013	2014	2015/17	2013	2014/17
Akkerbouwgewassen (vervolg; kg N per ha per teelt)							
Graszaad, roodzwenkgras, 1e jaars, volgteelt	35	35	35	35	35/28 ¹⁰	35	35
Graszaad, roodzwenkgras, overjarig	115	115	105	105	105/84 ¹⁰	110	110
Graszaad, roodzwenkgras, overjarig, volgteelt	45	45	45	45	45/36 ¹⁰	45	45
Graszaad, westerwolds	110	110	100	100	100/80 ¹⁰	105	105
Graszaad, Italiaans	130	130	120	120	120/96 ¹⁰	125	125
Graszaad, overig	90	90	80	80	80/64 ¹⁰	85	85
Graszaad, overig, volgteelt	45	45	45	45	45/36 ¹⁰	45	45
Graszoden	340	340	340	340	340/272 ¹⁰	340	340
Ui, zaaiui, overig	120	120	120	120	120	120	120
Winterui, 2e jaars plantui	170	170	155	155	155/124 ¹⁰	160	160
waarvan ten hoogste na 31/12 (winterteelt)	130	130	120	120	120/96 ¹⁰	125	125
Blauwmaanzaad	110	110	100	100	100/80 ¹⁰	105	105
Karwij	150	150	140	140	140/112 ¹⁰	145	145
waarvan ten hoogste na 31/12 (winterteelt)	90	90	80	80	80/64 ¹⁰	85	85
Koolzaad, winter	205	205	190	190	190/152 ¹⁰	195	195
waarvan ten hoogste voor 31/12 (winterteelt)	45	45	45	45	45/36 ¹⁰	45	45
Koolzaad, zomer	120	120	120	120	120/96 ¹⁰	120	120
Vlas	70	70	70	70	70/56 ¹⁰	70	70
Akkerbouw overig	200	200	185	185	185/148 ¹⁰	190	190
Bladgewassen (kg N per ha per teelt)							
Spinazie, 1e teelt	260	260	190	190	190/152 ¹⁰	200	200
Spinazie, volgteelt	185	185	145	145	145/116 ¹⁰	150	150
Slasoorten, 1e teelt	180	180	165	165	165/132 ¹⁰	170	170
Slasoorten, volgteelt	105	105	105	105	105/84 ¹⁰	105	105
Andijvie, 1e teelt	180	180	170	170	170/136 ¹⁰	170	170
Andijvie, volgteelt	90	90	90	90	90/72 ¹⁰	90	90
Selderij, bleek/groen	200	200	185	185	185/148 ¹⁰	190	190

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Gewas	Klei		Zand/löss			veen	
	2013	2014/17	2013	2014	2015/17	2013	2014/17
Bladgewassen (vervolg; kg N per ha per teelt)							
Prei	245	245	225	225	225/180 ¹⁰	235	235
waarvan ten hoogste na 31/12 (winterteelt)	100	100	90	90	90/72 ¹⁰	95	95
Bladgewassen, overig, eenmalige oogst	150	150	140	140	140/112 ¹⁰	145	145
Bladgewassen, overig, meermalige oogst	275	275	250	250	250/200 ¹⁰	260	260
Koolgewassen (kg N per ha per teelt)							
Spruitkool	290	290	265	265	265/212 ¹⁰	275	275
waarvan ten hoogste na 31/12 (winterteelt)	50	50	50	50	50/40 ¹⁰	50	50
Witte kool	320	320	290	290	290/232 ¹⁰	305	305
Rode kool	285	285	260	260	260/208 ¹⁰	270	270
Savooiekool	285	285	260	260	260/208 ¹⁰	270	270
Spitskool	285	285	260	260	260/208 ¹⁰	270	270
Bloemkool	230	230	210	210	210/168 ¹⁰	220	220
waarvan ten hoogste na 31/12 (winterteelt)	120	120	110	110	110/88 ¹⁰	115	115
Broccoli	270	270	235	235	235/188 ¹⁰	245	245
Chinees kool	180	180	155	155	155/124 ¹⁰	160	160
Boerenkool	170	170	155	155	155/124 ¹⁰	160	160
Paksoi	180	180	165	165	165/132 ¹⁰	170	170
Raapstelen	140	140	130	130	130/104 ¹⁰	135	135
Kruiden (kg N per ha per teelt)							
Kruiden, bladgewas, eenmalige oogst	150	150	140	140	140/112 ¹⁰	145	145
Kruiden, bladgewas, meermalig oogsten	275	275	250	250	250/200 ¹⁰	260	260
Kruiden, wortelgewassen	200	200	185	185	185/148 ¹⁰	190	190
Kruiden, zaadgewassen	100	100	90	90	90/72 ¹⁰	95	95
Vruchtgewassen (kg N per ha per teelt)							
Aardbei (wachtbed, vermeerdering)	120	120	110	110	110/88 ¹⁰	115	115
Aardbei (productie)	170	170	155	155	155/124 ¹⁰	160	160
waarvan ten hoogste na 31/12 (winterteelt)	80	80	70	70	70/56 ¹⁰	75	75

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Gewas	Klei		Zand/löss			veen	
	2013	2014/17	2013	2014	2015/17	2013	2014/17
Vruchtgewassen (vervolg; kg N per ha per teelt)							
Komkommerachtigen (augurk, courgette, meloen, pompoen)	190	190	175	175	175/140 ¹⁰	180	180
Suikermaïs	200	200	185	185	185/148 ¹⁰	190	190
Stam/stokboon, vers	120	120	110	110	110/88 ¹⁰	115	115
Landbouwtambonen, rijp zaad	135	135	135	135	135/108 ¹⁰	135	135
Veld- en tuinbonen, vers + rijp zaad	50	50	50	50	50/40 ¹⁰	50	50
Tuinbonen, vers/peulen	75	75	75	75	75	75	75
Erwt, vers + rijp zaad	30	30	30	30	30	30	30
Peul	90	90	85	85	85/68 ¹⁰	85	85
Stengel/knol/wortelgewassen (kg N per ha per teelt)							
Asperge (excl. opkweek)	85	85	75	75	75/60 ¹⁰	80	80
Knolselderij	200	200	185	185	185/148 ¹⁰	190	190
Knolvenkel/venkel	180	180	165	165	165/132 ¹⁰	170	170
Koolraap	170	170	155	155	155/124 ¹⁰	160	160
Koolrabi	180	180	165	165	165/132 ¹⁰	170	170
Kroten/rode bieten	185	185	170	170	170/136 ¹⁰	175	175
Winterpeen/waspeen	110	110	110	110	110	110	110
Bospeen	50	50	50	50	50	50	50
Rabarber	250	250	230	230	230/184 ¹⁰	240	240
Radijs	80	80	80	80	80/64 ¹⁰	80	80
Schorseneer	170	170	170	170	170	170	170
Witlof	100	100	100	100	100	100	100
Vollegrondsgroenten, overig	200	200	185	185	185/148 ¹⁰	190	190
Groenbemesters⁷ (kg N per ha per teelt)							
Niet-vlinderbloemige groenbemesters (bladrammenas, gele mosterd, gras/granen)	60	60	50	50	50	60	60
Vlinderbloemige groenbemesters (wikke)	30	30	25	25	25	30	30
Tagetes	90	90	80	80	80	90	90

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Gewas	Klei		Zand/löss			Veen	
	2013	2014/17	2013	2014	2015/17	2013	2014/17
Bloembollengewassen⁵ (kg N per ha per teelt)							
Acidantha	255	255	240	240	240	240	240
Anemone coronaria	130	130	125	125	125	125	125
Fritillaria imperialis	135	135	130	130	130	130	130
Hyacint	220	220	210	210	210	210	210
Iris, grofbollig	170	170	160	160	160	160	160
Iris, fijnbollig	140	140	135	135	135	135	135
Krokus, grote gele	175	175	165	165	165	165	165
Krokus, overig	90	90	85	85	85	85	85
Narcis	145	145	140	140	140	140	140
Tulp	200	200	190	190	190	190	190
Dahlia	110	110	105	105	105	105	105
Gladiaal, pitten	260	260	245	245	245	245	245
Gladiaal, kralen	190	190	180	180	180	180	180
Knolbegonia	150	150	145	145	145	145	145
Lelie	155	155	145	145	145	145	145
Zantedeschia	110	120	110	120	120	110	120
Overige bolgewassen	165	165	155	155	155	155	155
Fruitteeltgewassen (kg N per ha per jaar)							
Appel	175	175	165	165	165	165	165
Blauwe bes	100	100	95	95	95	95	95
Braam	150	150	140	140	140	140	140
Framboos	150	150	140	140	140	140	140
Kers	175	175	165	165	165	165	165
Peer	175	175	165	165	165	165	165
Pruim	175	175	165	165	165	165	165
Rode bes	150	150	140	140	140	140	140
Wijnbouw	100	100	95	95	95	95	95

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Gewas	Klei		Zand/löss			Veen	
	2013	2014/17	20013	2014	2014/17	2013	2014/17
Fruitteeltgewassen (vervolg; kg N per ha per jaar)							
Zwarte bes	175	175	165	165	165	165	165
Buitenbloemen (kg N per ha per teelt)							
Buitenbloemen hoge norm ⁸	200	200	200	200	200	200	200
Buitenbloemen overig	150	150	150	150	150	150	150
Boomkwekerijgewassen (kg N per ha per jaar)							
Laanbomen: onderstammen	40	40	40	40	40	40	40
Laanbomen: spillen	90	90	90	90	90	90	90
Laanbomen: opzetters	115	115	115	115	115	115	115
Sierheesters	75	75	75	75	75	75	75
Coniferen (inclusief kerstspinnen en dennen)	80	80	80	80	80	80	80
Rozen (incl. zaailingen, onderstammen)	70	70	70	70	70	70	70
Bos- en Haagplantsoen	95	95	95	95	95	95	95
Vaste planten	175	175	175	175	175	175	175
Vruchtbomen: onderstammen	30	30	30	30	30	30	30
Vruchtbomen: moerbomen	110	110	110	110	110	110	110
Vruchtbomen	135	135	105	105	105	105	105
Trek- en besheesters	80	80	80	80	80	80	80
Snijgroen	95	95	95	95	95	95	95
Ericaceae	70	70	70	70	70	70	70
Buxus	95	95	95	95	95	95	95
Bosbouw (kg N per ha per jaar)							
Snelgroeiende houtsoorten voor biomassaproductie	90	90	90	90	90	90	90
Vaste norm op bedrijfsniveau⁹ (kg N per ha per jaar)							
Vaste norm	110	110	110	110	110	110	110

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Tabel 2: Stikstofgebruiksnormen op löss voor de periode 2014-2017

Akkerbouwgewassen op löss	2013	2014	2015/17
Consumptieaardappelrassen hoge norm (zie tabel 1)	255	255	204
Consumptieaardappelrassen overig	230	230	184
Consumptieaardappelrassen lage norm (zie tabel 1)	205	205	164
Wintertarwe	190	190	190

Tabel 3: Stikstofgebruiksnormen voor grondgebonden bedekte teelt voor de periode 2014-2017

Grondgebonden glastuinbouw		
Gebruiksnormgroep voor N	Gebruiksnorm voor gebruik aan N (kg N/ha/jr)	Gewasindeling
1	1000	• alstroemeria onbelicht, iris onbelicht en belicht, lelie onbelicht en belicht, snijgroen, zomerbloemen overig, sierteelt overig • groenten overig • fruit
2	1500	• alstroemeria belicht, anjer, amaryllis, fresia, zomerbloemen jaarrondteelt • bladgewassen (met uitzondering van sla), radijs
3	2000	• sla, vruchtgroenten
4	2500	• chrysant onbelicht en belicht, lisianthus onbelicht en belicht

¹ Onder grasland met volledig maaien valt ook grasland waar uitsluitend jongvee van runderen niet ouder dan twee jaar wordt geweid, voor zover het aantal stuks jongvee in de wei niet groter is dan het aantal op het bedrijf gehouden ouderdieren. Daarnaast mogen hobbymatig gehouden dieren worden geweid

² De normen gelden niet voor tijdelijk grasland dat aansluit op maïs.

³ Deze gebruiksnormen zijn alleen van toepassing voor zover ze zijn toegestaan binnen de regels van het Besluit gebruik meststoffen.

⁴ Voor consumptieaardappel en wintertarwe op lössgronden gelden de gebruiksnormen die zijn weergegeven in onderstaande tabel. Lössgronden zijn gronden die zijn ontstaan in eolisch materiaal en binnen 80 cm van het maaiveld voor meer dan de helft bestaan uit leem (fractie kleiner dan 50 µm).

⁵ De gebruiksnorm wordt volledig toegerekend aan het jaar van oogsten.

⁶ De normen voor maïs zijn inclusief de norm van de daarop aansluitend geteelde groenbemesters.

⁷ Deze gebruiksnormen zijn alleen van toepassing als wordt voldaan aan de volgende voorwaarden. Voor groenbemesters op zand, löss en veen geldt: inzaaien voor 1 september en na 1 december ploegen. Op klei geldt: inzaaien voor 1 september en na 1 november ploegen. Een uitzondering wordt gemaakt voor groene braak en als de groenbemester minimaal tien weken in het groeiseizoen op het land staat als aansluitend daarop een volggewas wordt geteeld. De normen gelden niet voor groenbemesters die aansluiten op maïs.

⁸ Voor de volgende buitenbloemen geldt de hoge norm: Alchemilla mollis, Carthamus, Gypsophila paniculata, Lyonium, Lysimachia, Paeonia, Solidago, Veronica.

⁹ Deze vaste norm op bedrijfsniveau geldt als het gewogen gemiddelde van de gebruiksnormen van de geteelde gewassen of gewasgroepen uit tabel 1 op het bedrijf in dat kalenderjaar minstens 100 kg N/ha bedraagt.

¹⁰ De laagste waarde geldt voor teelten in het zuidelijk zandgebied en op löss.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Bijlage 2: Stikstofwerkingscoëfficiënten voor de periode 2014-2017

	Omstandigheid	2013	2014	2015/17
Najaarsaanwending	Aangevoerde en eigen drijfmest	v	v	V
dierlijke mest op	Vaste mest, varkens, pluimvee en nertsen	30	30	30
kleibouwland en	Vaste mest overige dieren	35/55	35/55	35/55
veenbouwland				
Op het eigen bedrijf	Op eigen bedrijf grasland	45	45	45
geproduceerde mest	Klei en veen			
(drijfmest of vaste mest)	Op eigen bedrijf grasland, zand en löss	45	45	45
van graasdieren	Id. zonder beweiding	60	60	60
Andere	Dunne fractie (na mestbewerking) en	80	80	80
	gier			
	Drijfmest op klei en veen (m.u.v. runder-)	60	60	60
	)			
	Drijfmest op zand zuidelijke regio en löss	70	80	85
	(m.u.v. runder-)			
	Drijfmest op zand overige regio's en löss	70	80	80
	(m.u.v. runder-)			
	Runderdrijfmest (alle grondsoorten)	60	60	60
	Vaste mest van varkens, pluimvee en	55	55	55
	nertsen			
	Vaste mest van overige diersoorten	40	40	40
	Champost	25	25	25
	Zuiveringsslib	40	40	40
	Overige organische meststoffen	50	50	50
	Veen	0	0	0
Mengsels van meststoffen	Voor mengsels geldt de			
	werkingscoëfficiënt van de meststof met			
	de hoogste werkingscoëfficiënt die het			
	mengsel bevat			

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Bijlage 3 Ontwikkeling mestproductie en overschotten

a. Totale stikstof- en fosfaatproductie Nederlandse veehouderij 2002-2012 (bron: CBS)

Stikstofproductie (miljoen kg)	2002	2010	2011	2012*
Melk- en fokvee	281,8	262,5	253,2	253,7
Varkens	99,1	105,5	107,3	105,5
Pluimvee	60,3	64,5	62,3	60,9
Overig	63,2	57,2	54,6	54,7
Totaal Nederland	504,4	489,7	477,4	474,8

Fosfaatproductie (miljoen kg)	2002	2010	2011	2012*
Melk- en fokvee	84,9	84,2	78,7	78,9
Varkens	39,7	45,5	43,7	42,9
Pluimvee	27,4	29,1	28,1	27,3
Overig	20,9	20,1	19,2	19,3
Totaal Nederland	172,9	178,9	169,7	168,4

* voorlopige cijfers

CONCEPT d.d. 30-8-2013

b. Ontwikkeling stikstofoverschot per sector en in de verschillende zand- en kleigebieden (in kilogram stikstof per hectare) (bron: Willems et al. 2012) ⁶⁸

	2005	2009	Afname (in kg)	Afname (in %)
Melkveehouderij				
Zand gemiddeld	186	155	31	17%
Noordelijk zandgebied	180	169	11	6%
Centraal zandgebied	176	149	27	15%
Zuidelijk zandgebied	211	146	65	31%
Akkerbouw				
Zand gemiddeld	142	127	15	11%
Klei gemiddeld	116	104	12	10%
Noordelijk kleigebied	99	89	10	10%
Centraal kleigebied	105	124	-19	+18%
Zuidwestelijk kleigebied	143	104	39	27%

c. Ontwikkeling fosfaatoverschot per sector en in de verschillende zand- en kleigebieden (in kilogram fosfaat per hectare) (bron: Willems et al. 2012)

	2005	2009	Afname (in kg)	Afname (in %)
Melkveehouderij				
Zand gemiddeld	40	13	27	68%
Noordelijk zandgebied	39	19	20	51%
Centraal zandgebied	39	11	28	72%
Zuidelijk zandgebied	43	9	34	79%
Akkerbouw				
Zand gemiddeld	50	39	11	22%
Klei gemiddeld	38	14	24	63%
Noordelijk kleigebied	40	6	34	85%
Centraal kleigebied	43	32	11	26%
Zuidwestelijk kleigebied	30	6	24	80%

⁶⁸ Gegevens over de periode 2010-2013 komen beschikbaar bij de eerstvolgende Nitraatrichtlijnrapportage in 2016.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Bijlage 4 Onderbouwing maatregelen stikstof zand- en lössgebied

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Bijlage 5 Deltaplan agrarisch waterbeheer (januari 2013)

Voorwoord

Nederland staat voor grote wateropgaven. De klimaatsverandering heeft invloed op de waterkwantiteit. De weerpatronen worden extremer, perioden van wateroverlast en langdurige droogte zullen vaker voorkomen. Voor de Kaderrichtlijn Water zijn extra waterkwaliteitsmaatregelen nodig.

In het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) staat beschreven hoe de land- en tuinbouw kan bijdragen aan het oplossen van de wateropgaven, in combinatie met het versterken van de land- en tuinbouw.

Het DAW is een initiatief van LTO Nederland en zal samen met de waterschappen en met betrokkenheid van de ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken, de provincies en drinkwatersector tot uitvoering worden gebracht. De samenwerking wordt aangestuurd door het Bestuurlijk Overleg Open Teelten en Veehouderij (BOOT), in opdracht van de Stuurgroep Water.

Hennie Roorda

voorzitter van het BOOT en lid van het Uniebestuur

Siem Jan Schenk

vicevoorzitter van het BOOT en waterportefeuillehouder LTO Nederland

CONCEPT d.d. 30-8-2013

1. Aanleiding

Het Nationaal Waterplan zoekt de samenwerking met het bedrijfsleven voor de uitvoering van de nationale wateropgaven. De Deltacommissaris heeft meerdere malen de relatie tussen waterbeheer en economie benadrukt. LTO Nederland ziet een bijzondere relatie tussen land- en tuinbouw en het waterbeheer. Er is een wederzijdse afhankelijkheid en er zijn kansen voor een wederzijdse versterking. Het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) is het antwoord op de uitnodiging van het Rijk om samen te werken aan het realiseren van belangrijke wateropgaven. De ambitie is een versterking van het comparatieve voordeel van de Nederlandse land- en tuinbouw, in een waterrijke, veilige en kwalitatief hoogwaardige delta.

Voor uitvoering van het DAW zoekt LTO Nederland de samenwerking met betrokken overheden en maatschappelijke organisaties. Deze notitie is opgesteld door LTO Nederland in samenwerking met het Ministerie van I&M.

2. Probleemstelling

Water wordt een steeds belangrijker sturingsmechanisme in het omgevingsbeleid. Een regionale scan, uitgevoerd door LTO Nederland en waterschappen, leert dat de wateropgaven voor de komende decennia ook belangrijke landbouwopgaven met zich meebrengen, die om een geïntegreerde aanpak vragen. Daarnaast concludeerden partijen dat een aanmerkelijk deel van de landbouw- en wateropgaven de competentie en het financiële draagkracht van de regio's overstijgen. Er is behoefte aan structuur, integraliteit en verbindingen.



3. Wat is de kern van het DAW?

Het DAW geeft invulling aan de behoefte aan structuur, integraliteit en het leggen van verbindingen. Overheden, waterbeheerders en het agrarisch bedrijfsleven gaan een nauwe samenwerking aan. De ambitie is:

1. in 2021 is 80 % van de resterende waterkwaliteitsproblemen op een motiverende en stimulerende wijze opgelost en in 2027 100 %;
2. in 2021 is de agrarische watervoorziening duurzaam door spaarzaam om te gaan met water op bedrijfsniveau, waterconservering op gebiedsniveau en een slimmere verdeling en buffering op rijksniveau, die aansluit bij de deltabeslissing die in 2014 wordt genomen;
3. door middel van gebiedsprocessen, nieuwe ruimtelijke instrumenten en innovatieve technieken wordt het agrarisch productiepotentieel op regionaal niveau met 2 % per jaar vergroot.

Partners gaan voor een samenhangende aanpak, die een oplossing biedt voor de wateropgaven en een economisch sterkere land- en tuinbouw oplevert.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

4. Wat is er klaar als het klaar is?

1. Waterkwaliteit:

- een kaart met resterende kwaliteitsknelpunten, die door de volgende generaties mestbeleid en gewasbeschermingsmiddelenbeleid niet worden opgelost (2013),
- een pakket aan motiverende maatregelen inclusief de stimulansen, op te nemen in het KRW stroomgebiedbeheerplan 2016-2021 (2013),
- een gebiedsgerichte werkwijze op basis van consensus, te beproeven in twee pilotgebieden (2013 / 2014),
- een overzicht van best practices, die kunnen worden uitgerold over de regio's (2013),
- de opzet voor een advies- en begeleidingstraject voor de invoering van maatregelen op bedrijfsniveau (2013).

2. Waterkwantiteit:

- een grotere mate van zelfvoorziening op bedrijfs- en gebiedsniveau door
 - o nieuwe innovaties voor waterbesparing op bedrijfsniveau en conservering op gebiedsniveau (2013 / 2014),
 - o een overzicht van best practices, die kunnen worden uitgerold over vergelijkbare regio's (2013),
 - o de opzet voor een advies- en begeleidingstraject voor de introductie en optimalisering van maatregelen op bedrijfsniveau (2013),
- een Deltabeslissing (2014) die richting geeft aan een duurzame zoetwatervoorziening en leidend voor het te verwachten aanbod van zoetwater voor de sector.

3. Ruimte voor water:

- een afwegingssystematiek die zuinig ruimtegebruik in de hand werkt en het verlies aan landbouwgrond voor andere functies minimaliseert (2013),
- een regeling landbouwcompensatie bij de omvorming van landbouwgronden naar andere functies (2013),
- optimalisatie van beheersregelingen, waarmee landbouwbedrijven maatschappelijke diensten kunnen leveren (2014),
- tools voor de ontwikkeling van het agrarisch productiepotentieel op gebiedsniveau met 2 % per jaar (2014),
- een plan voor de introductie van deze instrumenten (2015).

CONCEPT d.d. 30-8-2013

5. Hoe pakken we dat aan?

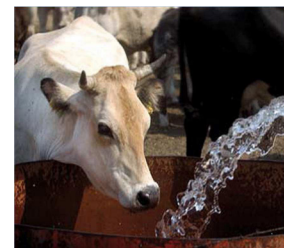
De uitvoering van het DAW vindt plaats op 4 schaalniveaus:

- a. Op nationaal niveau worden drie werkgroepen gevormd. Deze werkgroepen houden zich bezig met waterkwaliteit, waterkwantiteit (zoetwatervoorziening) en ruimte voor water. De werkgroepen zoeken naar (innovatieve) oplossingen voor de wateropgaven, kanaliseren onderzoeksvragen en begeleiden pilots/green deals, brengen kennis naar de praktijk en zoeken naar stimulerende en motiverende instrumenten voor het uitrollen van maatregelen. Hierbij is ook het GLB in beeld.
- b. Op bovenregionaal niveau worden 'regio-ateliers' georganiseerd om de landelijke aanpak te verbinden met regionale processen. Er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande overlegkaders, zoals de RAO's en de zoetwaterstudies in de Zuidwestelijke Delta en Hoge Zandgronden.
- c. Op gebiedsniveau wordt de uitvoering van het DAW gekoppeld aan de gebiedsprocessen KRW en de gebiedsdossiers rond waterwinningen. Waterschappen respectievelijk provincies hebben hier het initiatief om samen met agrariërs en andere betrokkenen tot concrete maatregelen te komen.
- d. Op bedrijfsniveau organiseren waterschappen en LTO bijeenkomsten om onder meer via agrarische studieclubs, kennis uit te dragen en ondernemers bewust te maken van de mogelijkheden en tot verdergaande maatregelen te bewegen.



Het DAW gaat 'Light op structuur en XL op inhoud'. De werkgroepen zullen beperkt van omvang en slagvaardig zijn. De bestuurlijke aansturing vindt plaats door de LTO portefeuillehouder Omgeving en de DGRW. Het BOOT wordt verbreed met waterkwantiteit en ruimte voor water en dient als bestuurlijk klankbord.

Het Ministerie van I&M faciliteert de landelijke werkgroepen. Voor de uitwisseling tussen rijk en regio worden 3 innovatiemakelaars aangesteld. Dit wordt ingevuld door de DLG (B opdracht van het Ministerie EL&I). Ook het Ministerie van IenM levert via RWS en Deltares een bijdrage aan de uitwisseling tussen rijk en regio op bovenregionaal niveau (RAO/RBO-regio's, zoetwaterregio's). Niet alleen de structuur haakt aan bij bestaande overleggen, veel van de geschetste werkzaamheden worden op dit moment ook al uitgevoerd. Het DAW maakt een efficiëntie slag door verbindingen te leggen. Beoogde partners zijn LTO Nederland, de ministeries van I&M en EL&I, de Unie van Waterschappen, het IPO en de VEWIN.



6. Wat is de rol van de regio?

De regio bepaalt zijn eigen gebiedsopgaven in bestaande overlegstructuren. Coördinatie richting landbouw vindt plaats in een driehoeksoverleg van medewerkers RAO, regionale LTO organisaties en het deelprogramma zoetwater.

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Het DAW faciliteert de regio's en vergroot de efficiëntie van maatregelen. LTO Nederland binnen eigen geledingen een deltateam geformeerd, waarmee de afzonderlijke deelregio's worden afgedekt (zoetwaterregio's, RBO-regio's, landbouwregio's, koppeling kwaliteitkwantiteit).

De personele unies versterken de relatie tussen rijk en regio.

7. Wat zijn de voordelen van het DAW?

Voor land- en tuinbouw:

- LTO wil het KRW stroomgebiedbeheerplan 2016-2021 faciliteren door samen met overheden een effectieve aanpak te ontwikkelen die aansluit bij een duurzame landbouw.
- LTO wil de deltabeslissing zoetwater 2014 faciliteren door actief aan de slag te gaan met waterbesparing en conservering, ondersteund door onderzoek. Maatschappelijk verantwoord ondernemen op een wijze die de ontwikkeling van de sector ondersteunt.
- LTO wil ruimtelijke instrumenten ontwikkelen die de uitwerking van maatschappelijke opgaven koppelen aan landbouwontwikkeling.



Voor het waterbeheer:

- Land- en tuinbouw, die 70 % van het landelijke gebied beheren, denken en werken actief mee aan de wateropgaven via een gebiedsgerichte aanpak.
- Er wordt structuur aangebracht in versnipperde activiteiten, wat de efficiëntie ten goede komt en de realisatiekansen vergroot.
- Er ontstaat een sterke en duurzame land- en tuinbouw, wat mede in het belang is van de overheid (economie, welvaart, voedselzekerheid).

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Bijlage

Sturen op output DAW

Het BOOT heeft aangedrongen op concrete uitvoeringsmaatregelen om daarmee te voorkomen dat de partijen in de landbouwwaterwereld zich te veel beperken tot het voortschrijdende onderzoek en de implementatie van kansrijke maatregelen vertraging oploopt. Volgens het organisatieschema beogen de samenwerkende partijen met het DAW, werkbare maatregelen aan te leveren die door de regio's kunnen worden geïmplementeerd. Het BOOT stuurt via de DAW-initiatiegroep de samenwerking aan op de output van robuuste maatregelen ingedeeld in de vier beleidsvelden: Goede Landbouwpraktijk, Beleidsonderzoek, Blue Deals en Beleidsadviezen voor de volgende generatie waterplannen.

De DGRW adviseert het BOOT om daarbij niet naar volledigheid te streven maar een groslijst op te stellen waar de regio uit kan putten om te implementeren in de regio. Bij het opstellen van de lijst ligt de focus op kansrijke, robuuste maatregelen voor waterkwaliteit en -kwantiteit die praktisch zijn om te worden geïmplementeerd. Daarbij kan gedacht worden aan zuinig watergebruik op basis van de ervaring met Watersense beregeningstechniek, Waterhouderij, peilgestuurde drainage, en aan en de relatie water en bodem in o.a. Puridrain, helofytenfilters en natuurvriendelijke oevers.

1. Maatregelen Goede Landbouwpraktijk

LTO heeft de ambitie om in 2020 de primaire productie duurzaam en maatschappelijk geaccepteerd te laten zijn. De LTO vakgroepen Akkerbouw en Melkveehouderij zijn bereid een waterparagraaf op te nemen in hun duurzaamheidscertificaat. Het certificaat moet het mogelijk maken om het peloton bij de kopgroep te laten aansluiten. De DAW themawerkgroepen worden gevraagd daartoe maatregelen aan te dragen en de regio's worden gevraagd deze in de relevante gebiedsprocessen te introduceren.

2. Beleidsonderzoek

De programmering van het landbouwwateronderzoek loopt langs het kanaal van het Beleidsonderzoek van de ministeries I&M en EZ, STOWA en het Landbouwpraktijkonderzoek van de sector. Enige afstemming is wenselijk. De DAW themawerkgroepen inventariseren de resultaten van de relevante onderzoeksrapporten en plaatsen de maatregelen op de groslijst met kansrijke implementeerbare landbouwmaatregelen. Daarnaast agenderen en adresseren de themawerkgroepen eventuele kennisvragen bij de onderzoeksprogrammering van het meest geëigende kanaal.

3. Blue Deals

In navolging van de Green Deals sluiten partijen met de sectoren in de regio's convenanten waarin samenwerkingsafspraken SMART worden gemaakt. Inmiddels zijn goede voorbeelden bekend van landbouw en wateropgaven. Het BOOT heeft zelf op die manier met de LTO vakgroep Melkveehouderij afgesproken met voorrang de lozing van het perssap uit de kuilopslag te saneren. De ZLTO heeft met de regionale overheden afgesproken dat ze de goede ervaringen met gewasbeschermingsmiddelenmaatregelen in West Brabant met het project Schoon Water, uitrollen over de rest van haar werkgebied. LTO Noord is met RBO Rijn West een samenwerking aangegaan voor de aanpak van de nutriëntenbelasting in de Bollenstreek, het Veenweidegebied en de Droogmakerijen. De Stuurgroep Deltaprogramma Zoetwater Oost Nederland heeft met LTO Noord de droogtebestrijding in het Oostelijk zandgebied ter hand genomen en HDSR heeft met de NFO een convenant over het terugdringen van de emissies uit de fruitteelt gesloten. Deze voorbeelden

CONCEPT d.d. 30-8-2013

verdienen navolging. Het regionale driehoeksoverleg wordt gevraagd om op deze manier de goede intenties en de gemaakte afspraken zo veel mogelijk vorm te geven in een Blue Deal.

4. Beleidsadviezen Deltaplan Zoetwater en Waterplannen 2015 – 2021

De publieke participatie in de KRW en het Deltaprogramma houdt in dat de sector wordt uitgedaagd om oplossingsrichtingen te verkennen. Het DAW verkend in 2013 de mogelijkheden van de sector om daar in bij te dragen. Volgens het Nationaal Waterplan moeten polders bij droogte meer zelfvoorzienend zijn, moet de buffercapaciteit van de bodem beter worden benut en volgens het Meetnet Nutriënten Landbouwspecifieke Oppervlaktewateren en de gegevens uit de Bestrijdingsmiddelenatlas moet er in veel oppervlaktewateren een doelgat worden gedicht. In de DAW gebiedsprocessen worden de kansrijke opties en de oplossingsrichtingen verkent en wordt de aanpak opgenomen in de volgende generatie waterplannen die uiteindelijk door de Stuurgroep Water worden vastgesteld.



Voortgangsbericht DAW

A. Themawerkgroepen van start

In november zijn met enthousiasme de drie themawerkgroepen van start gegaan. De ministeries I&M en EZ, Unie, IPO en LTO zijn in een of meerdere werkgroepen vertegenwoordigd. De themawerkgroepen hebben tot taak de kennis te managen en de dossier te verbinden en dit om te zetten in concrete maatregelen volgens de indeling in het DAW organogram. De themawerkgroepen zullen op het slotsymposium KRW Innovatieprogramma in februari 2013 aan de regio's hun Plan van Aanpak presenteren.

B. KRW Gebiedsprocessen integraal oppakken

Met het DAW geven de samenwerkende partijen invulling aan de publieke participatie KRW en Deltaprogramma Zoetwater. Ter voorbereiding op de volgende generatie SGBP, gaan de waterbeheerders opnieuw KRW gebiedsprocessen starten. Volgens het ontwerp KRW werkprogramma 2015 gaan de waterbeheerders daar ook de ingezetenen en de ingelanden daar bij betrekken. Het ministerie van I&M stelt voor dit integraal op te pakken en nodigt het programmabureau DP Zoetwater uit daarin te participeren. Daarnaast hebben LTO en DLG hebben een format ontwikkeld voor een drietal pilots in gebieden met een complexe waterhuishouding om de daar synergie van een geïntegreerde aanpak te verzilveren.

C. Opstarten driehoeksoverleg

De DAW-initiatiefgroep levert het format voor de agenda en de landbouwwaterambassadeurs faciliteren het driehoeksoverleg. Het ministerie stelt voor de KRW CSN ambtenaren hiertoe in te zetten en een breder mandaat / opdracht richting waterkwantiteit te verlenen. De LTO vertegenwoordiger wordt gevraagd het initiatief te nemen om te komen tot een eerste driehoeksoverleg per regio. Inmiddels heeft het ministerie van I&M het DAW geagendeerd in het KRW RAO voorzittersoverleg en heeft LTO een toelichting gegeven in de RAO's van Rijn Midden, -

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Oost en -West. Om het draagvlak voor de integrale gebiedsprocessen te bevorderen is het wenselijk dat de 'driehoekspartners' de 7 RBO's afgaan om het DAW en het werkprogramma te presenteren. Om de synergie qua aanpak en inhoud in de regio's te bevorderen en om de initiatieven van de themawerkgroepen in de regio's te laten landen, is het wenselijk de 7 regio's te vragen om naar voorbeeld van Rijn West, regioateliers te organiseren rond een relevant thema (bijv. nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen, waterkwantiteit / zoetwaterbeschikbaarheid / verdroging, ruimtelijke inrichting / ecologie / landschap e.d.).

D. Programmaleiding collectieve verantwoordelijkheid

De Stuurgroep Water heeft het BOOT gevraagd voor het welslagen van de samenwerking. De DAW-initiatiefgroep neemt namens het BOOT de leiding van het programma waar, elke partij vanuit zijn eigen taken en verantwoordelijkheden. De initiatiefgroep bereid eveneens het BOOT-overleg voor inclusief agenda en de bijbehorende stukken. De initiatiefgroep bestaat uit LTO, IenM, UvW. Het voorstel is om deze groep uit te breiden met het Ministerie van EZ en het IPO.

Er zijn tot op heden geen middelen gevonden om een externe programmaleider uit te financieren. Er is echter een groot aantal partijen en een aanzienlijk deel van de werkorganisaties bij de samenwerking betrokken. Dit vormt in de opstartfase een extra afbreukrisico. Er blijft daardoor behoefte bestaan aan een kwartiermaker die gedurende de opstartfase zowel interne als extern het aanspreekpunt kan zijn voor het programma en die sturing kan geven aan de landelijke structuur en inspiratie kan leveren aan de betrokken partijen in de zeven waterbeleidsregio's.

E. Kick Off bijeenkomst voor bestuurders

Agentschap NL organiseert in februari 2013 het slotsymposium Innovatieprogramma KRW. Dit is niet alleen een afsluiting van een programma maar tegelijkertijd het begin van de uitrollen van de opgedane kennis ten behoeve van het DAW door middel van regionale samenwerking. De DAW initiatiefgroep en de themagroepen presenteren op die dag de producten die ze kunnen leveren aan de regio om hen te ondersteunen bij de KRW-gebiedsprocessen rond het thema van de wateropgave (kwaliteit en kwantiteit) voor de landbouwsector. Deze KRWgebiedsprocessen vinden in 2013 plaats.

Dit met name ambtelijke symposium wordt voorafgegaan door een Kick Off-bijeenkomst voor de bestuurders van betrokken partijen in januari 2013. De aanwezigheid van de boegbeelden in de landbouw- en waterwereld moet voor de benodigde Spin off zorgen. Het geheel wordt vergezeld van een planmatige communicatie. Het is de bedoeling om tijdens de kick off bijeenkomst een aantal aansprekende en inspirerende voorbeelden te presenteren waarbij wordt samengewerkt om de wateropgave te verminderen.



CONCEPT d.d. 30-8-2013



Colofon

Het DAW is een initiatief van LTO Nederland en zal samen met de waterschappen en met betrokkenheid van de ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken, de provincies en drinkwatersector tot uitvoering worden gebracht.

Contactpersonen:

Ministerie van I&M Douwe Jonkers (070 - 456 00 00)

Unie van Waterschappen Marianne Mul (070 - 351 97 51)

LTO Nederland Carla Michielsen (06 - 21 23 25 91)

LTO Nederland John Tobben (0475 - 38 18 24)

LTO Nederland Kees van Rooijen (088 - 888 66 66)

Dit rapport is in beperkte oplage gedrukt en is alleen nog digitaal verkrijgbaar door een email te sturen aan John Tobben (jtobben@lto.nl).

CONCEPT d.d. 30-8-2013

Bijlage 6 Overzicht maatregelen

	Maatregel	Inwerkingtreding
1	Verhoging wettelijke werkingscoëfficiënt varkensdrijfmest in (geheel) zand- en lössgebied	Per 1-1-2014
2	Verlaging stikstofgebruiksnormen uitspoelingsgevoelige akker- en tuinbouwgewassen, inclusief snijmais, in zuidelijk zand- en lössgebied	Per 1-1-2015
3	Verhoging stikstofnorm grasland op klei	Per 1-1-2014
4	Verhoging stikstofnorm Zantedeschia	Per 1-1-2014
5	Opbrengstafhankelijke stikstofnorm voor graan	Per 1-1-2014
6	Herstelbemesting bij extreme neerslag	Per 1-1-2014
7	Verlaging fosfaatgebruiksnormen	Per 1-1-2014 en 1-1-2015 (conform tabel 6)
8	Continuering fosfaatreparatie; nu ook met dierlijke mest op bouwland	Per 1-1-2014
9	Continuering fosfaatverrekening	N.v.t.
10	Wijziging indicatoren fosfaattoestand bodem	Niet eerder dan 1-1-2015
11	Gebieds- c.q. bedrijfsspecifieke aanpak	Niet eerder dan 1-1-2015
12	Pilot Kringloopwijzer fosfaatevenwichtsbemesting	Per 1-1-2014
13	Toevoegen Japanse haver en Tagetes aan lijst vanggewassen	Per 1-1-2014
14	Vrijstelling herstel beperkte schade graszode	Uiterlijk 1-1-2015*
15	Vrijstelling vernietigen graszode ivm infrastructurele werken	Uiterlijk 1-1-2015*
16	Vrijstelling bovengrondse aanwending	Uiterlijk 1-1-2015*
17	Aanwending digestaat als dierlijke mest	Uiterlijk 1-1-2015*
18	Vrijstelling bovengrondse aanwending van runderdrijfmest ter bestrijding van winderosie	Uiterlijk 1-1-2015*
19	Aanwending dierlijke mest ten behoeve van teelt winterkoolzaad	Uiterlijk 1-1-2015*
20	Verplichte mestverwerking	Per 1-1-2014
21	Fosfaatvoerspoor	N.v.t.
22	Bibob-toetsing intermediairs	Per 1-1-2014
23	Vaste inbouw AGR/GPS	Streven: medio 2014
24	Onafhankelijke monsternamen	Streven: medio 2014
25	Excretiefactoren 100% inrekenen	N.v.t.

*Om deze maatregelen in werking te laten treden, moet het Bgm aangepast worden. Dat is niet haalbaar per 1-1-2014 in verband met procedurele voorschriften, maar zal in de loop van 2014 gebeuren.