

Bezoekadres:
Rijnstraat 8
Den Haag

Postadres:
Postbus 30947
2500 GX Den Haag

Telefoon: 070 - 3393034
Fax: 070 - 3391342

Aan
de Minister van Landbouw,
Natuurbeheer en Visserij
Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage

TCB S83(1999)

Den Haag, 11 november 1999

Betreft: Advies wijziging BGDM 1998 en BOOM

Mijnheer de Minister,

In uw brief van 20 juli 1999, met kenmerk TRCJZ/ 1999/ 7129 verzoekt u de Technische commissie bodembescherming te adviseren over wijziging van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen 1998 (BGDM 1998) en van het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen (BOOM). In mijn brief van 20 augustus jongstleden, met kenmerk TCB S65(1999) heb ik gewezen op een aantal onvolkomenheden in de ontwerp-wijziging. In dit advies gaat de commissie, zoals in de brief van 20 augustus werd toegezegd, uitvoeriger op dit onderwerp in.

Het eerste deel van deze brief beschrijft de beleidsmatige achtergrond van de ontwerp-wijziging en het uitgangspunt van de advisering. In het tweede deel geeft de commissie algemeen commentaar op de voorgestelde wijzigingen. Dan volgen meer gedetailleerde aanbevelingen over specifieke onderdelen van de ontwerp-wijziging. Tenslotte worden de aanbevelingen samengevat.

1. ACHTERGROND VAN DE WIJZIGING EN AFBAKENING

De ontwerp-wijziging BGDM 1998 en BOOM vloeit voort uit de in gebreke stelling van Nederland door de Commissie van de Europese Gemeenschappen (EC) terzake van de uitvoering van de Nitraatrichtlijn en een met redenen omkleed advies¹ aan de Nederlandse overheid. Uit het met redenen omkleed advies blijkt dat de EC bezwaar heeft tegen de onvolledigheid van de regels in het BGDM 1998 en het BOOM

¹ Verwoord in een brief van 3 augustus 1999, met kenmerk SG(99)D/6046 met bijlage: doc. C(1999)1887 def.

voor de toepassing van meststoffen. Het BGDM 1998 en het BOOM bevatten middelvoorschriften die aangeven hoe bij bemesting te werk gegaan dient te worden. Deze voorschriften hebben met name betrekking op de vereiste kwaliteit van meststoffen, de wijze waarop meststoffen mogen worden aangewend en de periode waarin meststoffen mogen worden aangewend. Deze bepalingen komen min of meer overeen met een werkwijze bij toediening van meststoffen volgens de code van Goede Landbouw-Praktijk (GLP), maar zijn geenszins compleet vergeleken met het totaal aan GLP-voorschriften². De EC dringt aan op een meer complete vertaling van GLP in verplichtende regelgeving en dus op meer middelvoorschriften.

De commissie merkt op dat de Nederlandse overheid er in het verleden bewust voor heeft gekozen om het pakket van algemene middelvoorschriften met betrekking tot toediening van mest niet uit te breiden en om het zogenoemde MINeralen Aangifte Systeem (MINAS) te ontwikkelen als complementair instrument³. De wens van de EC met betrekking tot aanvullende algemene voorschriften voor de toepassing van meststoffen staat op gespannen voet met deze keuze. De commissie heeft begrepen dat een inhoudelijke discussie over de voor- en nadelen van een verdere uitwerking van het BGDM 1998 en het BOOM nu niet meer aan de orde is. Daarom beperkt dit advies zich tot de uitwerking van de noties van de EC in nieuwe maatregelen. De commissie hanteert als toetssteen voor de voorgestelde bepalingen dat ze ook daadwerkelijk leiden tot een verbetering van nutriëntenmanagement.

2. BEVINDINGEN VAN DE COMMISSIE

De commissie voorziet dat de huidige ontwerp-wijziging niet leidt tot de gewenste verbetering van nutriëntenmanagement. De ontwerp-wijziging wekt sterk de indruk voort te komen uit een behoefte om vooral 'voor de vorm' te voldoen aan de wensen van de EC. Van veel voorgestelde aanvullingen is niet duidelijk of deze de landbouw in de milieukundig gewenste richting zullen helpen ombuigen. In het algemeen ziet de commissie de volgende tekortkomingen in de wijzigingen:

- 1) de maatregelen zijn onvoldoende doelgericht (het concrete doel van de maatregelen is niet duidelijk);
- 2) van de maatregelen gaat onvoldoende sturing uit;
- 3) de maatregelen zijn onvolledig;

² Internationale overlegstructuren hebben algemeen aanvaarde definities en omschrijvingen opgeleverd van GLP. Zie bijvoorbeeld: Best Management Practices; 1. Field Crop production, 129 pp; 2. Livestock and Poultry Management, 49 pp; 3. Water Management, 93 pp; 4. Soil Management 68 pp, 5. Horticultural Crops, 77 pp.

³ Het MINAS geeft in tegenstelling tot het BGDM 1998 en het BOOM niet aan hoe nutriëntenverliezen beperkt dienen te worden, maar sanctioneert slecht nutriëntenmanagement door heffingen op nutriëntenverliezen. De heffingen zijn alleen van toepassing op verliezen hoger dan een heffingvrije voet; deze is afzonderlijk voor stikstof en fosfaat vastgesteld.

- 4) de maatregelen hebben een beperkte praktische betekenis en leiden daardoor tot een onjuiste beeldvorming;
- 5) de maatregelen sluiten niet goed aan bij de huidige opzet van het BGD 1998 en het BOOM.

In de onderstaande addenda worden deze aanmerkingen verder uitgewerkt.

Ad 1

Middelvoorschriften in het BGD 1998 en het BOOM dienen de doelstellingen in het mineralenbeleid op een logische wijze te ondersteunen. Een systematische inventarisatie van de aspecten in de bedrijfsvoering die de meeste invloed hebben op stikstofverliezen door nitraatuitspoeling én van de bedrijfsinpasbaarheid van aanpassingen zou duidelijk kunnen maken welke middelvoorschriften het meest effectief bijdragen aan de bescherming van grondwater tegen nitraatuitspoeling. Van de voorgestelde maatregelen is niet duidelijk in welke mate ze in de Nederlandse omstandigheden bijdragen aan het verminderen van nitraatuitspoeling.

Ad 2

Het zal voor de landbouwpraktijk niet duidelijk zijn hoe de maatregelen in de bedrijfsvoering vertaald kunnen worden. Hiertoe ontbreken praktische handvatten. Zo worden mogelijkheden opengelaten voor toepassing van meststoffen op bevroren grond indien wordt ondergewerkt; het is niet duidelijk hoe dit in de praktijk uitgevoerd kan worden (hier komt de commissie verder in dit advies op terug).

Ad 3

De maatregelen moeten passen in een analyse van mogelijkheden om de huidige praktijk te veranderen in een milieukundig gewenste praktijk. Thans lijken de bepalingen meer op een bestendiging van de huidige praktijk. Veel aanvullende voorschriften van Goede LandbouwPraktijk die wel bij zouden dragen aan het sluiten van stikstofkringlopen blijven nu buiten beschouwing. De commissie is er niet van overtuigd dat de milieukundig meest relevante aspecten in bepalingen zijn vertaald. Voorbeelden van aspecten in de bedrijfsvoering die met het oog op het verminderen van nitraatuitspoeling nadrukkelijk aandacht verdienen zijn:

- eerder opstallen van vee;
- beperken van de beweidingsduur per etmaal;
- sub-optimaal bemesten voor stikstof;
- telen van een tussengewas of nagewas tijdens of na de teelt van maïs, aardappelen en suikerbieten;
- voorkomen van toediening van dierlijke mest op zavelgronden en kleigronden in het najaar;
- rekening houden met versnelde stikstofmineralisatie bij omploegen van grasland.

Ad 4

Regelgeving die van generlei praktische betekenis is, is ongewenst. Hiervan is met name sprake bij het verbod op bemesting op drassig en ondergelopen land. Het valt te vrezen dat bepalingen zonder praktisch belang tot verwarring en onduidelijkheden leiden. De commissie vraagt zich dan ook af of opstelling van dit soort bepalingen de enige overgebleven optie is, gezien de in gebreke stelling van Nederland door de EC.

Ad 5

Het BGDM 1998 en het BOOM zijn te karakteriseren als robuuste regelgeving die vooral aangrijpen op evident milieukundig ongewenste praktijken. Deze opzet laat een beperkte detaillering van de regelgeving toe. De vele uitzonderingen in de bepalingen brengen een mate van detail met zich mee die niet goed past in deze opzet. Een vergaande detaillering van de regelgeving gaat ten koste van het draagvlak bij de doelgroep en de handhaafbaarheid.

3. AANBEVELINGEN

Verbod op het gebruik van meststoffen op geheel of gedeeltelijk bevroren of met sneeuw bedekte bodems

De commissie is voorstander van deze maatregel. Meststoffen die worden toegediend op bevroren grond worden niet of slecht benut. Het is onduidelijk waarom dit verbod niet van toepassing is op het gebruik van dierlijke mest op bouwland, braakland of niet-beteelde grond (!) wanneer de mest direct wordt ondergewerkt. Onderwerken van mest op bevroren grond is immers praktisch onmogelijk. De commissie vreest dat veelal pas na het uitrijden van mest zal blijken dat onderwerken onmogelijk is. Emissie van ammoniak uit de toegediende mest is dan niet meer te voorkomen. Deze uitzondering is dus ongewenst met het oog op ammoniakemissie en uit- en afspoeling van nitraat.

Ook de uitzondering die het mogelijk maakt mest of kunstmest op bevroren grond aan te wenden waarin tarwe of gerst is ingezaaid acht de commissie ongewenst. Voor de landbouw is de noodzaak van deze praktijk twijfelachtig. Voor het milieu is deze praktijk zeker nadelig. Aanbevolen wordt om beide uitzonderingen te laten vervallen.

Verbod op toepassing van stikstofkunstmest in de periode van 16 oktober tot en met 31 januari

In de Nota van Toelichting wordt gesuggereerd dat stikstof in kunstmestvorm later in het jaar kan worden toegediend omdat de stikstof uit kunstmest in minerale vorm volledig beschikbaar is voor het gewas. Opname in gewassen vindt echter alleen plaatsvindt als gewassen groeien. Stikstof in minerale vorm is in het najaar ook onderhevig aan uitspoeling. De commissie geeft in overweging om de periode waarin

het verbod op toepassing van kunstmeststikstof van kracht is, gelijk te stellen aan die voor dierlijke mest. Dat wil zeggen dat deze ingaat op 1 september. Een landbouwkundig zinvolle alternatieve ingangsdatum voor het verbod op aanwending van kunstmest zou 15 september kunnen zijn.

Toediening van stikstofkunstmest op grond tussen 16 oktober en 31 januari is landbouwkundig ondoelmatig, ook bij de teelt van bloemkool, spruitkool, bloembollen en fruit. Aanbevolen wordt om geen uitzondering te maken op het verbod op bemesting tussen 16 oktober en 31 januari.

Verbodsbepalingen voor toepassing van meststoffen op hellingen

Kunstmatische hellingen zoals dijken en taluds zijn uitgesloten van nadere bepalingen voor hellingen. Op dijken en taluds wordt in de praktijk ook dierlijke mest aangevend. Het is af te raden om deze kunstmatische hellingen zonder meer uit te zonderen van verbodsbepalingen.

Terecht wordt in de Nota van Toelichting gesteld dat risico's van afspoeling van nutriënten op hellingen vooral worden veroorzaakt door bodemerosie. Het is zeer de vraag of de voorgestelde bepalingen voldoen om afspoeling van nutriënten op hellingen te voorkomen. Met name is het de commissie niet duidelijk waarom alleen wordt voorzien in nadere bepalingen voor hellingen steiler dan 12%. Het is evident dat een verhoogd risico op afspoeling al bij een veel geringere helling aan de orde is. Bovendien is onduidelijk waarom teelten van bepaalde erosiegevoelige gewassen mogelijk is op kavels bij hellingen steiler dan 12% indien kavels worden begrensd door een sloot. Een sloot wordt kennelijk beschouwd als een erosiebeperkend element, terwijl moeilijk vermeden zal kunnen worden dat de sloot in dergelijke situaties zwaar belast wordt met nutriënten. Het ligt veel meer voor de hand om deze sloten als te beschermen objecten te beschouwen.

Vanwege de vele onduidelijkheden op dit terrein vind de commissie het wenselijk om uitvoerig te analyseren welke bijdrage bodemerosie levert aan nutriëntenbelasting in landbouwgebieden. Deze analyse zou kunnen uitwijzen dat een adequate aanpak van bodemerosie gebaat is bij een specifieke regeling in het kader van de Wet bodembescherming.

SAMENVATTEND

De commissie adviseert het wijzigingsvoorstel BGDM 1998 en BOOM grondig te herzien.

Het is aan te bevelen de herziening te baseren op een eigen, op de Nederlandse situatie toegesneden, analyse van omissies, nieuwe inzichten en mogelijkheden voor verbeteringen in de regelgeving. Hierdoor kan op doelmatiger wijze invulling

gegeven worden aan de wensen van de EC met betrekking tot het opstellen van nieuwe middelvoorschriften voor de toediening van meststoffen.

Een afschrift van deze brief heb ik doen toekomen aan uw ambtgenoot, de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Met de meeste hoogachting,
de voorzitter van de
Technische commissie bodembescherming,



Ir. W.C. Reij.