

Aan
De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

TCB A062(2010)

Den Haag, 12 november 2010

Betreft: advies Resultaten evaluatie Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid

Mijnheer de Staatssecretaris,

Voor u ligt het advies van de Technische commissie bodem (TCB) over de resultaten van de evaluatie van het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM). Bij brief van 17 september 2009¹ heeft uw voorganger de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer mede namens de toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de TCB gevraagd om de evaluatie van het LMM te *reviewen* en daarbij de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) te betrekken. De evaluatie van het LMM is uitgevoerd door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en LEI Wageningen UR. Met dit advies sluit de TCB een reeks van adviezen² af, die tezamen de *review* van de evaluatie van het LMM beschrijven.

Dit vierde advies heeft betrekking op de resultaten van de evaluatie van het LMM, zoals beschreven in het concepteindrapport van de evaluatie van het LMM³. De evaluatie van het LMM vindt plaats in een periode waarin het Rijk moet bezuinigen. Daardoor spelen de kosten van het LMM nadrukkelijk een rol bij de besluitvorming over de toekomst van het LMM. De TCB is gevraagd om zo concreet mogelijk suggesties te geven voor kostenbesparingen.

Het advies begint met een overzicht van de gevolgde procedure van advisering, het doel, de opzet en de belangrijkste resultaten van de evaluatie. Vervolgens wordt ingegaan op deze resultaten. Het advies sluit af met conclusies en aanbevelingen.

¹ Kenmerk DP 2009052940, zie bijlage 1.

² Eerdere adviezen van de reeks: advies Evaluatie LMM, plan van aanpak, TCB A051(2009) van 6 oktober 2009, advies Uitwerking aanpak evaluatie LMM, TCB A053(2009) van 23 december 2009 en advies Technische uitwerking nitraatdieptemetnet, TCB A058(2010) van 2 maart 2010.

³ Klijne, A. de *et al.*, 2010. Eindrapport van de evaluatie van het LMM, scenario's voor het programma vanaf 2011. RIVM rapport 680717012/2010, eindconcept van 1 juli 2010. Het definitieve eindrapport is op 5 oktober jl. aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

GEVOLGDE PROCEDURE VAN ADVISEREN

Ten behoeve van de advisering over de evaluatie van het LMM heeft de TCB een *reviewcommissie* ingesteld. De reviewcommissie bestaat uit vijf leden van de TCB en drie door het toenmalige ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit voorgedragen leden van de CDM. De reviewcommissie bereidt de advisering door de TCB inhoudelijk voor en legt haar bevindingen vast in een verslag. De TCB bespreekt de bevindingen van de reviewcommissie en vormt vervolgens haar oordeel ten behoeve van het advies. Als dit oordeel afwijkt van de bevindingen van de reviewcommissie, dan is dit in het advies vermeld. De samenstelling van de reviewcommissie staat vermeld in bijlage 2. Verslagen van de bevindingen van de reviewcommissie zijn op te vragen bij het secretariaat van de TCB.

DOELEN VAN HET LMM EN VAN DE EVALUATIE ERVAN

Het Landelijke Meetnet effecten Mestbeleid (LMM) wordt door het RIVM en het LEI uitgevoerd in opdracht van de bij het mestbeleid betrokken departementen, thans zijnde de ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het LMM is gericht op het in beeld brengen van de ontwikkeling van de waterkwaliteit op landbouwbedrijven in relatie tot de ontwikkeling van de bedrijfsvoering op deze bedrijven. Het huidige LMM geeft invulling aan Europese monitoringsverplichtingen die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn en de aan Nederland verleende derogatie van de gebruiksnorm voor stikstof uit dierlijk mest.

Gegevens uit het LMM worden ook gebruikt voor de jaarlijkse Milieubalans, de jaarlijkse derogatierapportage, de vierjaarlijkse monitoringsrapportage voor de Nitraatrichtlijn en evaluaties van de meststoffenwet. Ze worden voorts gebruikt ter onderbouwing van de gebruiksnormen die zijn opgenomen in de op basis van de Nitraatrichtlijn verplichte actieprogramma's (nitraatactieprogramma's). Deze rapportages en evaluaties zijn belangrijk voor de ontwikkeling van het Nederlandse mestbeleid.

De gegevens van het LMM worden gebruikt om de huidige toestand van het grondwater vast te kunnen stellen, en om – terugkijkend – trends te kunnen signaleren. Daarnaast worden stikstof- en fosfaatverliezen uit de Nederlandse landbouw berekend. Met modelberekeningen worden prognoses gegeven van de te verwachten ontwikkeling van de kwaliteit van het grondwater. Een aantal Nederlandse kennisinstituten heeft in het model STONE kennis over de relevante processen in bodem en grondwater samengebracht. Het model STONE is goed gedocumenteerd en geeft betrouwbare en robuuste resultaten op landelijke schaal voor nitraatgehaltes in het bovenste grondwater en de mate van fosfaatverzadiging van de bodem⁴. Voor meer regionaal of op grondsoort toegespitste resultaten geeft STONE nog onvoldoende betrouwbare prognoses. De meetgegevens van het LMM zijn en zullen ook in de toekomst worden gebruikt voor de validatie en kalibratie van het model STONE.

Met de evaluatie van het LMM wordt beoogd na te gaan hoe de doelen van het LMM op een zo efficiënt en kosteneffectief mogelijke manier kunnen worden bereikt. De evaluatie vormt de basis voor de invulling van het LMM voor de komende jaren.

⁴ <http://www.stone.alterra.nl>.

PROGRAMMA VAN EISEN

In het eindrapport van de evaluatie van het LMM is een programma van eisen beschreven op basis van de informatiebehoefte van de departementen. Dit programma van eisen is gebruikt om het LMM te evalueren en voor aanbevelingen voor de toekomstige inrichting van het LMM. Het programma van eisen bestaat uit drie onderdelen, te weten Europese verplichtingen, nationaal beleid en mogelijk toekomstig beleid.

De Europese verplichtingen bestaan uit reguliere trendmonitoring enerzijds en derogatiemonitoring anderzijds. Bij trendmonitoring wordt voor verschillende grondsoorten de ontwikkeling van de waterkwaliteit in de tijd in beeld gebracht in relatie tot de landbouwpraktijk. Dit is een wettelijke verplichting vanuit de EU-Nitraatrichtlijn. Concrete invulling ervan is niet voorgeschreven. Het RIVM doet een voorstel voor een beperkte en een uitgebreide invulling. Derogatiemonitoring is wettelijk verplicht vanwege de verleende derogatie van de Nitraatrichtlijn⁵. De invulling ervan is gedetailleerd voorgeschreven.

Nationaal beleid wordt ingevuld met het monitoren van innovatieve bedrijfssystemen voor de melkveehouderij en de akkerbouw die werken met toekomstige normen. Daarnaast wordt de waterkwaliteit⁶ geïnventariseerd bij bedrijfsgroepen die niet standaard in LMM voorkomen. Dit wordt *scouting* genoemd. Aanvullend wordt gemonitord ten behoeve van onderbouwing van zowel STONE als de gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat en wordt gecommuniceerd over het LMM.

Mogelijk toekomstig beleid behelst integrale monitoring zoals geadviseerd in eerdere TCB-adviezen over de evaluatie van het LMM.

Op basis van het bovenstaande programma van eisen hebben RIVM en LEI in overleg met de opdrachtgevers drie scenario's opgesteld voor een nieuw LMM-programma. Deze worden hieronder beschreven.

RESULTATEN VAN DE EVALUATIE LMM

De volgende scenario's voor een toekomstig LMM zijn opgesteld:

- Scenario 1 – beperkte invulling Europese verplichtingen, uitgebreide invulling eisen vanuit nationaal beleid en mogelijk toekomstige beleid.
- Scenario 2 – uitgebreide invulling Europese verplichtingen, beperkte invulling eisen vanuit nationaal beleid en mogelijk toekomstige beleid.
- Scenario 3 – alle eisen beperkt ingevuld.

Scenario 1

De Europese verplichtingen worden in dit scenario beperkt ingevuld. RIVM en LEI geven aan dat het onduidelijk is of hiermee afdoende wordt voldaan aan de informatiewensen van de Europese Commissie. In dit scenario wordt gemonitord op in totaal 480 bedrijven. In overeenstemming met het

⁵ Derogatie: de beschikking waarmee de Europese Commissie ermee heeft ingestemd dat grondgebruikers onder voorwaarden meer stikstof uit dierlijke mest op hun gronden brengen dan in beginsel op grond van de Nitraatrichtlijn is toegestaan.

⁶ Afhankelijk van de grondsoort worden monsters genomen van het bodemvocht en van drain-, sloot- en grondwater.

verplichte minimum, nemen 300 van de 480 deelnemende bedrijven (merendeels melkveebedrijven) deel aan het programma voor derogatiemonitoring. Net als met het huidige LMM kan de trend in de grondwaterkwaliteit worden vastgesteld voor de zand-, löss-, klei- en veenregio. De trend voor de melkvee- en akkerbouwsector afzonderlijk kan alleen in de zandregio met voldoende betrouwbaarheid worden bepaald.

Scenario 1 voldoet volgens RIVM en LEI uitgebreid aan het programma van eisen vanuit nationaal beleid. Op bedrijven die participeren in de innovatieve projecten Koeien en Kansen (gericht op de melkveehouderij) en Telen met Toekomst (gericht op akkerbouw) wordt de waterkwaliteit gemonitord. *Scouting* krijgt vorm via een roulerend systeem van metingen op bedrijfstypen met een beperkt areaal die niet zijn vertegenwoordigd in het LMM. De details van deze aanvullende monitoring ten behoeve van onderbouwing van gebruiksnormen en STONE staan beschreven in het eindrapport van de evaluatie van het LMM³. Naast de reguliere voortgangsrapportages, nieuwsbrieven en de website, wordt gericht gecommuniceerd naar de agrarische sector over de mogelijkheden om via mineralenmanagement te voldoen aan de doelstellingen van het mestbeleid.

In het programma van eisen is integrale monitoring opgenomen ten behoeve van mogelijk toekomstig beleid. In scenario 1 wordt dit ingevuld met een onderzoek naar de technische mogelijkheden voor een meer integrale monitoring van de effecten van de landbouwpraktijk op bodem, water en lucht, en vervolgens een pilot op bedrijfsniveau. Dit zal uitmonden in een voorstel voor de aanpak van integrale monitoring op nationale schaal.

Met scenario 1 wordt ten opzichte van het huidige LMM een kostenbesparing gerealiseerd van circa 270.000 euro per jaar. Er worden in totaal 480 bedrijven gemonitord, 65 bedrijven minder dan bij het huidige LMM.

Scenario 2

In scenario 2 wordt uitgebreider invulling gegeven aan de Europese verplichtingen, met name door een groter aantal deelnemende bedrijven, te weten 531. De kans op het detecteren van veranderingen in de waterkwaliteit is door de intensivering van de metingen hoger dan bij scenario 1, en ook hoger dan bij het huidige LMM. Ook kunnen veranderingen bij de afzonderlijke melkvee-, akkerbouw- en overige sectoren worden gedetecteerd in zowel de zand- als de lössregio. Net als bij scenario 1 blijft de derogatiemonitoring beperkt tot 300 (merendeels) melkveebedrijven. Vernieuwende bedrijven blijven wel onderdeel van het derogatiemetnet van het LMM.

Er worden in scenario 2 geen aanvullende metingen uitgevoerd ten behoeve van nationaal beleid en er wordt niet geanticipeerd op mogelijk toekomstige eisen. Dit is een besparing ten opzichte van het huidige LMM. Veranderingen in de waterkwaliteit op vernieuwende melkvee- en akkerbouwbedrijven kunnen daardoor echter nauwelijks worden gesignaleerd. De *ex ante* evaluatie van het mestbeleid wordt niet langer ondersteund, omdat geen informatie meer beschikbaar komt over de effecten van mogelijk nog te nemen maatregelen binnen het mestbeleid. Ook voor het onderbouwen van maatregelen in de nitraatactieprogramma's is minder informatie beschikbaar. Met scenario 2 zijn ook minder gegevens beschikbaar voor validatie en/of kalibratie van rekenmodellen. Door het ontbreken van een *scouting* programma kunnen geen uitspraken meer worden gedaan over bedrijfstypen die buiten de reguliere trendmonitoring vallen, die mogelijk wel een bedreiging vormen voor de milieukwaliteit.

Met dit scenario wordt ten opzichte van het huidige LMM een kostenbesparing gerealiseerd van circa 750.000 euro per jaar. Er worden in totaal 531 bedrijven gemonitord, 14 bedrijven minder dan bij het huidige LMM.

Scenario 3

Bij dit scenario wordt uitgegaan van de beperkte invulling van de Europese verplichtingen uit scenario 1 in combinatie met de beperkte invulling van de nationale beleidbehoefte uit scenario 2. Met dit scenario wordt ten opzichte van het huidige LMM een kostenbesparing gerealiseerd van circa 1,6 miljoen euro per jaar. Er worden in totaal 450 bedrijven gemonitord, 95 bedrijven minder dan bij het huidige LMM.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de drie scenario's en de mate waarin wordt voldaan aan de gestelde eisen.

Tabel: Overzicht van verschillen per beleidsbehoefte tussen de scenario's en het huidige LMM-programma. Uit: Eindrapport van de evaluatie van het LMM³.

	Beleidsbehoefte	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Evaluerende monitoring	Trend zandregio	0	+	0
	Trend lössregio	0	+	0
	Trend kleiregio	0	+	0
	Trend veenregio	0	+	0
	Trend melkveehouderij	0	+	0
	Trend akkerbouw	0	+	0
	Trend overige diersectoren	—	+	—
Derogatiemonitoring	Derogatiemeetnet	0	0	0
	Referentiemonitoring	—	—	—
Onderbouwing nationaal beleid	Verkennde monitoring melkveehouderij en akkerbouw	(+)	—	—
	Scouting niet-vertegenwoordigd areaal	(+)	—	—
	Onderbouwing gebruiksnormen	+	0	0
	Onderbouwing STONE	+	0	0
	Communicatie	+	(—)	(—)
Mogelijk toekomstige eisen	Integrale monitoring	+	0	0
Aantal bedrijven		-65	-14	-95
Kosten (x 1000 euro)		-270	-750	-1600

+ uitbreiding ten opzichte van het LMM-programma 2006-2009.

(+) kleine uitbreiding om het beoogde aantal bedrijven te realiseren wat in 2009 niet is gelukt.

0 gelijk met het LMM-programma 2006-2009.

— beperking ten opzichte van het LMM-programma 2006-2009.

(—) kleine beperking.

BEVINDINGEN

De TCB vindt dat de kwaliteit van de evaluatie goed is en dat de resultaten ervan kunnen worden gebruikt voor de besluitvorming over inrichting van het LMM in de komende jaren.

Efficiëntie van monitoren

Essentieel voor een efficiënt meetnet is een eenduidig programma van eisen met een nauwkeurige omschrijving van de gewenste informatie, samen met de randvoorwaarden ten aanzien van kosten en kwaliteit. Het programma van eisen voor het LMM (hoofdstuk 2 van het eindrapport van de evaluatie van het LMM) biedt alleen voor wat betreft de Europese verplichtingen van de Nitraatrichtlijn duidelijke en concrete omschrijvingen van zowel de vereiste informatie als de kwaliteit waaraan deze informatie moet voldoen.

De ministeries hebben hun informatiebehoefte voor nationaal beleid onvoldoende geconcretiseerd tot een helder en eenduidig programma van eisen. Daardoor kan de efficiëntie van het monitoren voor nationaal beleid niet inhoudelijk worden beoordeeld. De departementen zullen hun oordeel over de verschillende scenario's moeten vellen op basis van andere criteria.

Efficiëntie door slim monitoren

Eerder heeft de TCB geadviseerd over 'slim monitoren'⁷. Slim monitoren van de belasting van het milieu vanuit de Nederlandse landbouw betekent het inrichten van één of meerdere meetnetten vanuit de inhoudelijke samenhang tussen verschillende beleidsdoelstellingen en Europese verplichtingen. Door bestaande meetnetten hierin te integreren kan tot efficiëntie en kostenbesparingen worden gekomen. Deze efficiëntieverbetering kan voortkomen uit afstemming van praktische uitvoeringstechnische aspecten en uit het gezamenlijk verbeteren van de kennis van het bodem- en watersysteem. Daardoor kan de totale monitoringsinspanning worden verkleind. Uit het verbeteren van de systeemkennis ontstaat inzicht in welke maatregelen het meest bijdragen aan de doelstellingen.

De TCB herhaalt haar eerdere aanbeveling om te komen tot meer onderlinge afstemming van de verschillende meetnetten door middel van een centrale regie op landelijk niveau. De TCB is van mening dat bij meer samenhang tussen meetnetten tegen lagere kosten meer informatie kan worden verkregen dan thans het geval is. Verder vindt de TCB dat een aanzienlijke besparing op meetnetten kan worden behaald door af te zien van het voorgenomen nitraatdieptemetnet. De onderbouwing hiervan treft u aan in het advies Technische uitwerking nitraatdieptemetnet⁸.

Keuze voor een scenario

De TCB ziet geen inhoudelijke bezwaren tegen één van de uitgewerkte scenario's. Alle drie de scenario's geven invulling aan het programma van eisen en maken duidelijk in hoeverre en waarom aanvullende metingen worden voorgesteld.

Scenario 3 is het goedkoopste scenario. Met scenario 3 wordt naar verwachting afdoende voldaan aan de lopende EU verplichtingen. De hiermee verkregen gegevens kunnen tevens worden gebruikt voor

⁷ Advies Monitoren. TCB S34(2007), 5 juni 2007.

⁸ Advies Technische uitwerking nitraatdieptemetnet. TCB A058(2010), 2 maart 2010.

de onderbouwing van een deel van het huidige nationaal beleid, waaronder de gebruiksnormen, en enige validatie en kalibratie van STONE. De TCB ziet geen verdere besparingsmogelijkheden voor scenario 3. De onderdelen in scenario 3 zijn alle essentieel vanuit de Europese verplichtingen.

De TCB constateert dat uit het eindrapport van de evaluatie van het LMM niet scherp naar voren komt welke voordelen de uitgebreidere scenario's 1 en 2 bieden ten opzichte van het goedkoopste scenario 3. Het rapport vermeldt de feitelijke voor- en nadelen van de verschillende scenario's, maar de beleidsmatige doorwerking daarvan wordt veelal niet beschouwd. In het rapport wordt geconstateerd dat met scenario 3 'geen aanvullende beleidsonderbouwing' kan worden gegeven, maar het wordt niet duidelijk hoe dit beleidsmatig doorwerkt. De TCB wijst u erop dat dit concreet betekent dat dan gebieds- en bedrijfstypespecifiek beleid niet kan worden onderbouwd, er op termijn geen verdere efficiëntieverbetering kan worden gerealiseerd door inzet van modellen en er weinig informatie beschikbaar komt voor nationaal beleid. De TCB gaat onderstaand in op deze drie aspecten van scenario 3.

Geen onderbouwing voor gebieds- en bedrijfstypespecifiek beleid

Met name voor de zuidelijke zand- en lössgebieden wordt nog niet voldaan aan de doelstelling voor de nitraatconcentratie in het bovenste grondwater. Dit heeft geleid tot de politieke wens om het beleid te differentiëren tussen gebieden of bedrijfstypen. Met beleid specifiek gericht op de kwetsbare zand- en lössgronden zou kunnen worden voorkomen dat het mestbeleid in zijn geheel moet worden aangescherpt. Alterra en de Universiteit Utrecht hebben in opdracht van het toenmalige ministerie van LNV onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om binnen Nederland meerdere nitraatactieprogramma's op te stellen⁹. Het bleek niet mogelijk om uit te zonderen gebieden vast te stellen, mede omdat de opzet van de huidige meetnetten daartoe niet toereikend is. Met een LMM conform scenario 3 is onvoldoende informatie beschikbaar op basis waarvan specifiek beleid kan worden ontwikkeld. Er kunnen weliswaar trends worden vastgesteld per grondsoortregio, maar er kunnen geen statistisch significante uitspraken worden gedaan voor gebieden of bedrijfstypen daarbinnen. Dit is overigens geen verandering ten opzichte van het huidige LMM.

Geen efficiëntieverbetering op termijn door gebruik van rekenmodellen

Met modelberekeningen kunnen op termijn de (dure) meetinspanningen worden verkleind, zoals reeds in ons eerste advies is toegelicht. Het model STONE speelt een belangrijke rol bij de evaluatie van het mestbeleid, bij de milieuverkenningen en bij de evaluatie van de Kaderrichtlijn Water. Voor een verdere onderbouwing en verbetering van het model STONE zijn echter specifieke meetgegevens nodig en zou om deze te verkrijgen zelfs meer moeten worden geïnvesteerd dan nu wordt voorgesteld in scenario 1. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Alterra hebben geconcludeerd dat het model STONE conceptueel niet voldoet voor twee belangrijke grondsoorten, namelijk veen en klei¹⁰. Wanneer meetgegevens voor verbetering van STONE niet of niet voldoende worden geleverd via het LMM, vindt de TCB dat deze via een apart project moeten worden verzameld, gezien het belang van STONE voor diverse beleidskaders.

⁹Schoumans *et al.*, 2010. Gebiedsgerichte uitwerking Nitraatrichtlijn, Mogelijkheden en beperkingen. Alterra-rapport 2062, Wageningen.

¹⁰ Willems W. *et al.*, 2007. Verkenning milieugevolgen van het nieuwe mestbeleid, achtergrondrapport Evaluatie Meststoffenwet 2007, Milieu- en Natuurplanbureau, Wageningen Universiteit en RIZA, rapport 500124002 en Van Boekel E. *et al.*, 2008. Bronnen van nutriënten in het landelijk gebied. Analyse van de bijdrage van landbouw aan oppervlaktewaterkwaliteit met STONE 2.3 resultaten. Alterra rapport 1816.

Weinig informatie voor nationaal beleid

Met scenario 3 wordt de monitoring met het LMM beperkt tot de Europese verplichtingen ten aanzien van de Nitraatrichtlijn. Deze gegevens kunnen weliswaar worden gebruikt voor nationaal beleid, maar informatie over andere aspecten van het mestbeleid wordt met dit scenario niet voldoende geleverd. Het nationale mestbeleid heeft die behoefte wel. Dit geldt onder meer voor fosfaatverzadiging van landbouwbodems. Evenzeer van betekenis voor het mestbeleid zijn de prestaties van experimentele bedrijfssystemen gericht op verduurzaming van de landbouw. Ook blijft een *scouting* van niet-vertegenwoordigd areaal zinvol. Zo kent de bloembollenteelt een hoge emissie van fosfaat uit kunstmest naar het grond- en oppervlaktewater. Deze wordt niet gesignaleerd, omdat deze teelt geen onderdeel is van het reguliere LMM.

De TCB heeft voorkeur voor een ‘scenario 3+’

Zowel in het eerste als het tweede advies over de evaluatie van het LMM pleitte de TCB voor meer samenhang tussen verschillende meetnetten voor lucht-, water- en bodemkwaliteit, omdat dit de bruikbaarheid van de gegevens aanzienlijk vergroot. Een integrale afweging van prioriteiten ten aanzien van zowel nitraat, ammoniak, lachgas als fosfaat en zware metalen is nodig om maatregelen voor duurzaam bodemgebruik in de landbouw te kunnen ontwikkelen die de milieukwaliteit van zowel lucht, water, als bodem ten goede komen. Het mestbeleid omvat meer dan alleen doelen voor nitraatconcentraties in het bovenste grondwater. Verschillende EU-richtlijnen, zoals de Nitraatrichtlijn, de Grondwaterrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, alsmede doelen en instrumenten voor nationaal beleid vragen om een integrale monitoringsinspanning. Metingen ten behoeve van de Nitraatrichtlijn voor evaluatie en derogatie ten behoeve van de nitraatactieprogramma's, zoals het huidige LMM en waar scenario 3 minimaal invulling aan geeft, worden dan ingebed in een omvattender meetnet waarmee de beïnvloeding van de milieukwaliteit door de landbouw in al zijn facetten wordt gemonitord. De TCB noemt dit een scenario 3+, in tegenstelling tot de in het eindrapport beschreven scenario's 1 en 2. Deze laatste twee scenario's geven uitgebreider invulling aan lopende verplichtingen binnen de context van de Nitraatrichtlijn. Met de term 'scenario 3+' wil de TCB benadrukken dat zij voorkeur heeft voor een scenario waarbinnen de verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn worden ingebed in een bredere beleidscontext.

Om de gevolgen van de landbouw voor de milieukwaliteit vast te kunnen stellen en om de meest effectieve maatregelen ter vermindering daarvan te kunnen identificeren, is een samenhangend beleid over een breed spectrum aan stoffen en milieucompartimenten nodig. De TCB realiseert zich dat de beleidsmatige aansturing van geïntegreerde monitoring niet eenvoudig is. Desalniettemin wil de TCB ook in dit advies ervoor pleiten om efficiëntiewinst vooral te realiseren door betere samenwerking en afstemming tussen bestaande (opdrachten voor) meetnetten voor bodem-, grondwater-, lucht- en oppervlaktewaterkwaliteit.

Onderzoek door middel van meten en modelleren is nodig om de belasting van het milieu vanuit de landbouw goed te kunnen vaststellen. Dit kan worden uitgewerkt in een 'scenario 3+'. De tijd ontbreekt om een dergelijk scenario in dit advies inhoudelijk verder uit te werken. De TCB zou u graag op een later moment willen adviseren over de invulling hiervan.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De TCB vindt de kwaliteit van de evaluatie goed en vindt dat deze zonder meer kan worden gebruikt voor besluitvorming over het LMM.

Omdat de ministeries hun informatiebehoefte voor nationaal beleid onvoldoende hebben geconcretiseerd, kan de efficiëntie van de monitoring voor nationaal beleid niet inhoudelijk worden beoordeeld. De departementen zullen de scenario's op basis van andere, meer subjectieve criteria moeten wegen.

De TCB herhaalt haar eerdere aanbeveling om te komen tot meer onderlinge afstemming van de verschillende nationale en regionale monitoringsactiviteiten door middel van een centrale regie op landelijk niveau. Bij meer samenhang tussen meetnetten kan tegen lagere kosten meer worden gemonitord dan thans het geval is.

Scenario 3 is het goedkoopste scenario, en de TCB ziet daar geen verdere besparingsopties. Met scenario 3 wordt voldaan aan de Europese verplichtingen. De gegevens kunnen ook worden gebruikt voor een deel van het nationale beleid. Met scenario 3 kan geen gebieds- of bedrijfstypespecifiek beleid worden onderbouwd, kunnen geen aanvullende kostenbesparingen worden gerealiseerd door inzet van rekenmodellen en komt onvoldoende informatie beschikbaar voor nationaal beleid.

De TCB heeft de voorkeur voor een 'scenario 3+'. Dit is een nader uit te werken scenario gericht op onderzoek door middel van meten en modelleren, waarmee de invulling van de rapportageverplichtingen van de Nitraatrichtlijn wordt geïntegreerd met de bredere informatiebehoefte van het nationale mestbeleid. Zo'n 'scenario 3+' maakt een integrale afweging mogelijk tussen alle aspecten van milieukwaliteit, waarmee de meest effectieve maatregelen kunnen worden geïdentificeerd voor vermindering van de belasting van het milieu vanuit de landbouw.

TEN SLOTTE

De TCB bedankt de leden van de CDM voor hun bijdrage aan deze review. Een afschrift van dit advies stuur ik naar de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Met de meeste hoogachting,

Het origineel van dit advies is gestuurd aan de verantwoordelijke bewindspersoon/personen.
--

Ali Edelenbosch
Voorzitter Technische commissie bodem

BIJLAGE 1

De adviesaanvraag



> Retouradres Postbus 30945 2500 GX Den Haag

Aan de Technische commissie
bodembescherming
plv. voorzitter prof. dr. P.C. de Ruiter
postbus 30947
2500 GX DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Milieu**

Directie Duurzaam
Producteren
Natuurlijke Hulpbronnen

Rijnstraat 8
Postbus 30945
2500 GX Den Haag
Interne postcode 625
www.vrom.nl

Contactpersoon

drs. K. Locher

T 070-3390569

F 070-3391288

Datum **17 SEP. 2009**

Betreft Adviesaanvraag Technische commissie bodembescherming
inzake 'Review evaluatie Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid'

Kenmerk

DP2009052940

Geachte commissie,

Hierbij verzoek ik u, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, een advies uit te brengen in verband met de evaluatie van het programma 'Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid'. Ter toelichting moge het volgende dienen.

Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid

De zogenoemde Nitraatrichtlijn is de Europeesrechtelijke basis voor het Nederlandse mestbeleid. De effecten van dat mestbeleid worden bemeaten en beoordeeld in het programma 'Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid' (LMM). Het LMM heeft niet alleen betrekking op de verplichtingen die rechtstreeks voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn, maar ook op verplichtingen die verband houden met een door de Europese Commissie toegestane afwijking (derogatie) van die richtlijn. Daarnaast levert het LMM monitoringgegevens ten behoeve van andere functies, zoals de wettelijk verplichte periodieke evaluatie van de Meststoffenwet.

Het LMM vindt plaats in opdracht van de ministeries van VROM en LNV; uitvoerende partijen zijn het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Landbouw-Economisch Instituut BV (LEI).

Evaluatie van het LMM

In 2009 zullen het RIVM en het LEI het LMM evalueren. De resultaten van de evaluatie zullen een basis vormen voor de activiteiten in het kader van het LMM in de jaren 2010-2013. Het LMM moet de informatie opleveren teneinde:

- te voldoen aan Europese en nationale verplichtingen met betrekking tot informatieverstrekking op gebied van landbouwpraktijk en waterkwaliteit, en
- vragen te beantwoorden van de nationale overheid over de onderbouwing van het milieubeleid en, in het bijzonder, het mestbeleid.

Het kabinet heeft eerder besloten tot bezuinigingen op monitoring in het algemeen en RIVM in het bijzonder. Een belangrijk doel van de evaluatie is

daarom duidelijk te krijgen of en zo ja welke bezuinigingen op het LMM mogelijk zijn zonder afbreuk te doen aan de noodzakelijke kwaliteit van het LMM en de wettelijke verplichtingen waaraan het LMM moet voldoen. Een ander doel van de evaluatie is duidelijk te krijgen welke activiteiten in het kader van het LMM noodzakelijk zijn in verband met verwachte beleidsontwikkelingen, zoals de aanvraag voor derogatie van de Nitraatrichtlijn voor de periode vanaf 2014.

**Directoraat-Generaal
Milieu**
Directie Duurzaam
Producteren
Natuurlijke Hulpbronnen

Kenmerk
DP2009052940

De uitvoerders van het LMM zullen dit programma zelf evalueren. Hiervoor is gekozen omdat het LMM complex is en er geen andere instantie is die over alle kennis en ervaring beschikt die nodig is om een dergelijke evaluatie te kunnen uitvoeren. Ter vergroting van de kwaliteit en om de onpartijdigheid van de evaluatie te kunnen waarborgen, is een review door een onafhankelijke, deskundige instantie nodig.

Deze adviesaanvraag heeft dan ook betrekking op de uitvoering van een review op de evaluatie van het LMM door de Technische commissie bodembescherming. Vanwege de aldaar aanwezige deskundigheid vraag ik u om de Commissie Deskundigen Meststoffenwet bij de review te betrekken.

Inhoud van de review

Op drie momenten voeren de TCB/CDM een beoordeling uit, namelijk naar aanleiding van het Plan van Aanpak, de analyse door RIVM/LEI en –ten derde- het eindresultaat. Deze beoordeling vindt steeds op een zodanig tijdstip plaats, dat zij in het definitieve product kan worden verwerkt.

Belangrijke elementen in de evaluatie en daarmee in de beoordeling door de TCB zijn:

1. Invulling motie Koopmans – het 'Nitraatdieptemetnet'.

De Nitraatrichtlijn schrijft niet voor op welke diepte aan de grondwaternorm moet worden voldaan. Op dit moment worden metingen naar het nitraatgehalte in het grondwater uitgevoerd in de 'bovenste meter van dat grondwater'. Deze keuze is in meerdere rapporten onderbouwd, maar alleen in de eerste meter meten kan op onvoldoende politiek draagvlak rekenen. De zogenoemde motie Koopmans houdt dan ook in dat de Tweede Kamer de regering heeft verzocht 'modelmatig de afname in de nitraatconcentratie in beeld te brengen en naast de eerste meter ook in de tweede tot de vijfde meter te meten en deze resultaten te gebruiken voor het derogatieverzoek van het Vijfde Actieprogramma Nitraatrichtlijn'. De departementen van VROM en LNV hebben het RIVM gevraagd een voorstel op te stellen voor de uitvoering van de motie, die -wat de departementen betreft- mede gezien de rijksbezuinigingen op het onderwerp monitoring en de wens monitoringskosten voor derogatiebedrijven zo veel mogelijk te beperken, tegen zo beperkt mogelijke kosten moet plaatsvinden. Randvoorwaarde is wel dat het Nitraatdieptemetnet voldoende betrouwbare informatie oplevert die kan worden gebruikt bij de onderhandelingen met de Europese Commissie over de derogatie van de Nitraatrichtlijn voor de periode vanaf 2014.

2. Kostenbeheersing en kostenverdeling.

Het LMM bestaat thans uit een basisnet en derogatienet, die elkaar deels overlappen. De kosten die aan het LMM zijn verbonden, zijn aanzienlijk. VROM en LNV hebben eerder afgesproken dat t.b.v. de periode 2010-2013 VROM het basisnet betaalt en LNV het derogatienet, waarbij LNV voornemens is de kosten van het derogatienet te verhalen op de derogatiebedrijven. Over de financiering van de kosten van het nitraatdieptemetnet, dat deels zal overlappen met zowel het basismetnet als het derogatiemetnet, moet nog overleg tussen VROM en LNV plaatsvinden. Uit de evaluatie moet volgen welke activiteiten (en daaruit voortvloeiende kosten) noodzakelijk zijn en moeten worden toegerekend aan respectievelijk het basisnet, het derogatienet en het nitraatdieptemetnet. Daarbij dient expliciet aandacht te worden besteed aan mogelijke besparingen.

3. Relatie met andere monitoringactiviteiten.

De evaluatie moet helderheid scheppen of en hoe er synergie mogelijk is tussen het LMM en andere relevante monitoringactiviteiten, zoals metingen van nutriënten in regionale oppervlaktewateren.

4. Werkzaamheden door derden.

Elk jaar worden budgetten voor het RIVM gereserveerd. De komende jaren worden de budgetten verlaagd. Een advies is gewenst over de vraag of het verantwoord is bepaalde -en zo ja, welke- werkzaamheden door derden te laten uitvoeren.

Specifieke aandachtspunten bij de beoordeling door de TCB zijn:

1. De breedte van de evaluatie van het LMM

Het LMM richt zich primair op de bepaling van de nitraat- en fosfaatconcentratie. Onderwerpen en ontwikkelingen die een directe relatie hebben met de nitraat- en fosfaatconcentratie, zoals oxidatie en depositie van stikstof, zijn van belang voor de evaluatie. Anderzijds is de evaluatie er niet op gericht uitgewerkte voorstellen te ontwikkelen voor monitoring van andere parameters dan nitraat en fosfaat. Los van de eventuele wenselijkheid daarvan staat dit namelijk haaks op de bezuinigingsdoelstellingen. Uiteraard kan de TCB in haar advies wel opmerkingen maken over de eventuele wenselijkheid van monitoring van andere parameters dan nitraat en fosfaat.

2. Consequenties van beleidskeuzes.

Keuzes in het mestbeleid kunnen consequenties hebben voor de inrichting van het LMM. Ter illustratie twee voorbeelden:

- Een gedetailleerd stelsel van zogenoemde gebruiksnormen zal andere consequenties hebben voor de inrichting en kosten van het LMM dan een grover raamwerk.
- Toetsing door de Europese Commissie of het Nederlandse grondwater in een bepaald jaar op elke plek en elke diepte voldoet aan de nitraatnorm in de Nitraatrichtlijn stelt andere eisen aan het LMM dan een toetsing of de trend van de gemiddelde nitraatconcentratie over de jaren heen voldoende dalende is.

Ten aanzien van de bovengenoemde twee voorbeelden zijn geen definitieve keuzes ten aanzien van het te voeren beleid gemaakt. De TCB wordt daarom

verzocht in haar advisering aandacht te besteden aan eventuele consequenties voor de inrichting van het LMM van bepaalde beleidskeuzes.

**Directoraat-Generaal
Milieu**

Directie Duurzaam
Producteren
Natuurlijke Hulpbronnen

Relevante documenten

Ik zend u hierbij het Plan van aanpak van de evaluatie van het LMM (zie bijlage). Andere relevante documenten ontvangt u van VROM, LNV, RIVM en/of LEI.

Kenmerk
DP2009052940

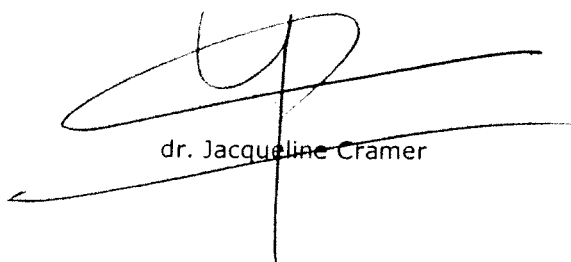
Daarnaast zijn de volgende documenten voor de evaluatie relevant:

- Op naar een doelmatige monitoring, 9 maart 2009, Arcadis, rapportnummer C03031/BD8/0S5/000037
- Evaluatie uitbreiding LMM. Ten behoeve van derogatie, 17 december 2008, Haskoning, rapportnummer 9T3397

Informatie

Het voert te ver om in deze brief alle aspecten te behandelen die zijn verbonden aan de review. Voor nadere informatie kunt u contact opnemen met de heer drs. K. Locher, telefoonnummer 070-3390569.

Hoogachtend,
de minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,



dr. Jacqueline Cramer

BIJLAGE 2

Samenstelling TCB-reviewcommissie evaluatie LMM

SAMENSTELLING TCB-REVIEWCOMMISSIE EVALUATIE LMM

Dr. ir. J.J. Neeteson	Voorzitter reviewcommissie, lid TCB
Prof. P. de Ruiter	Vice-voorzitter TCB
Dr. J. Griffioen	Lid TCB
Prof. J. Roelofs	Lid TCB
Prof. W. Verstraete	Lid TCB
Dr. ing. M. Knotters	Alterra - Centrum Bodem, namens CDM
Mw. Dr. C. van der Salm	Alterra - Centrum Bodem, namens CDM
Dr. ir. J.J. Schröder	Plant Research International (PRI), namens CDM
Mw. dr. ir. A.E. Boekhold	Secretaris reviewcommissie, plaatsvervangend secretaris TCB

TCB adviezen gerelateerd aan dit advies:

Advies Monitoren, S34(2007), 5 juni 2007

Advies Evaluatie Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid, plan van aanpak, A051(2009), 6 oktober 2009

Advies Uitwerking aanpak Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid, A053(2009), 23 december 2009

Advies Technische uitwerking nitraatdieptemetnet, A058(2010), 2 maart 2010

De commissieleden van de TCB zijn:

Mevr. A. Edelenbosch, voorzitter TCB

Prof.dr. P.C. de Ruiter, plaatsvervangend voorzitter TCB, hoogleraar Milieuwetenschappen aan de Universiteit Utrecht, wetenschappelijk manager Centrum Bodem bij Wageningen UR

Prof.dr.ir. F.B.J. Barends, hoogleraar Grondwatermechanica aan de TU Delft, lid wetenschapsteam bij Deltares (Geo-Engineering)

Dr. J. Griffioen, milieugeochemicus bij Deltares/TNO Geological Survey of the Netherlands

Drs. C. Hegger, arts maatschappij en gezondheid bij GGD Rotterdam-Rijnmond

Dr.ir. J.J. Neeteson, manager business unit Agrosysteemkunde van Plant Research International, WUR en geeft leiding aan de leerstoelgroep Biologische Landbouwsystemen van Wageningen Universiteit

Prof.dr. J.G.M. Roelofs, hoogleraar Aquatische Ecologie en Milieubiologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen

Prof.dr. J.C.H.M. Vangronsveld, hoogleraar Milieukunde aan de Universiteit van Hasselt

Prof.dr. W. Verstraete, hoogleraar Microbiële ecologie en technologie aan de Universiteit van Gent

Prof.dr. W.P. de Voogt, bijzonder hoogleraar Milieuchemie van opkomende watercontaminanten aan de Universiteit van Amsterdam, principal scientist bij KWR Nieuwegein

Dr. A.P. van Wezel, ecotoxicoloog, teamleider Chemische waterkwaliteit en gezondheid bij KWR Nieuwegein

Dr. C.M. Plug, ministerieel vertegenwoordiger, directeur Duurzaam Producteren, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Het secretariaat van de TCB:

Dr. J. van Wensem, algemeen secretaris

Dr.ir. A.E. Boekhold, plaatsvervangend algemeen secretaris

Drs. J. Tuinstra, senior adjunct secretaris

Drs. M. ten Hove, adjunct secretaris

Drs. J.L.M. Oomes, adjunct secretaris

S.I. Sewnarain, administratief medewerker

Dit advies is opgesteld door Sandra Boekhold.