

Bezoekadres:
J.L. van Rijkweg 129
Zoetermeer

Postadres:
Postbus 30947
2500 GX Den Haag

Telefoon: 079 - 3716662
Fax: 079 - 3716720
E-mail: info@tcboden.nl

Aan
de Minister van Landbouw,
Natuurbeheer en Visserij
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

TCB S43(2001)

Den Haag, 6 september 2001

Betreft: Advies Ontwerpbesluit zand- en lössgronden

Mijnheer de Minister,

In uw brief, gedateerd 6 juli 2001, met kenmerk TRCJZ/ 2001/ 9772, verzoekt u de Technische commissie bodembescherming te adviseren over de aanwijzing van zand- en lössgronden en gronden die gevoelig zijn voor stikstofuitspoeling.

De aanwijzing van de zogenoemde 'uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden' is nodig om in de praktijk aan te geven waar bijzondere maatregelen moeten worden getroffen om nitraatuitspoeling te beperken. Op deze gronden worden de zogenoemde stikstofverliesnormen in het stelsel van regulerende mineralenheffingen aangescherpt. Het stelsel van regulerende mineralenheffingen MINAS¹ dient om de stikstof- en fosfaatverliezen uit de landbouw naar grondwater en oppervlaktewater tot aanvaardbare hoeveelheden te beperken. De lagere stikstofverliesnormen voor uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden zijn nodig om in het grondwater de grens van 50 mg nitraat per liter niet te overschrijden. De grens van maximaal 50 mg nitraat per liter in het grondwater vloeit ondermeer voort uit de Europese Nitraatrichtlijn, met als doel contaminatie van grondwater en oppervlaktewater met nitraat uit de landbouw zoveel mogelijk te beperken. De Nitraatrichtlijn is door alle landen van de Europese Gemeenschap geratificeerd.

De uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden onderscheiden zich van overige gronden in het beperkte vermogen om nitraatstikstof in de bodem te denitrificeren, dit wil zeggen om te zetten in stikstofgas (N₂) en lachgas (N₂O). In de gemiddelde veldsituatie is het vermogen tot denitrificeren in uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden kleiner dan in overige gronden. Bij een gelijke stikstofbelasting van de

¹ MINAS staat voor 'mineralen aangifte- en registratiesysteem'. In dit systeem worden regulerende heffingen toegepast op bedrijfsverliezen van stikstof en fosfaat hoger dan de zogenoemde verliesnormen (dit is dus een heffingsvrije voet) voor deze stoffen.

bodem (stikstofoverschot gecorrigeerd voor ammoniakvervluchtiging) spoelt daarvoor meer nitraat naar het grondwater. Om de gestelde grens van 50 mg nitraat per liter niet te overschrijden, mag het stikstofoverschot op uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden dus minder hoog zijn dan op overige gronden.

Het Ontwerpbesluit zand- en lössgronden strekt ertoe kaarten vast te stellen waarop is aangegeven welke gronden als zand- en lössgronden en welke gronden binnen de zand- en lössgronden als uitspoelingsgevoelige gronden worden beschouwd. De commissie merkt op dat bij het vaststellen van de kaarten de volgende drie uitgangspunten / basisbestanden centraal hebben gestaan:

- kaarten voor zand- en lössgronden (schaal 1:50.000) zoals eerder vastgesteld in het kader van het Besluit Gebruik Dierlijke Meststoffen;
- diverse kaarten voor grondwatertrappen 6, 7 en 8, als criterium voor 'uitspoelingsgevoelig' (schaal 1:50.000 en soms 1:10.000) en
- topografische kaarten Top10vector (schaal 1:50.000).

De uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden worden vervolgens op 'perceelschaal' vastgesteld. Volgens de Nota van Toelichting bij het Ontwerpbesluit worden bij naar schatting 50.000 bedrijven één of meer percelen aangewezen als uitspoelingsgevoelig.

De commissie is verheugd dat aanvullende maatregelen worden getroffen voor uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden. De commissie vindt het van groot belang dat in het brongericht beleid voor stikstof en fosfaat rekening wordt gehouden met ruimtelijke variaties in de gevoeligheid van het milieu in het algemeen en van bodem, grondwater, oppervlaktewater en natuur in het bijzonder. De commissie is ook van mening dat het stelsel van regulerende mineralenheffingen, gedifferentieerd naar meer en minder gevoelige gebieden, hiervoor goede mogelijkheden biedt.

De commissie beaamt dat het besluit gevolgen zal hebben voor agrarische bedrijven die geheel of gedeeltelijk gelegen zijn op uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden. Deze gevolgen zijn naar de mening van de commissie veel groter dan aangegeven in de Nota van Toelichting. In de Nota van Toelichting wordt aangegeven dat de financiële gevolgen voor agrarische bedrijven relatief beperkt zijn, op basis van de veronderstelling dat de kosten van de maatregelen in dit traject in de orde van grootte van 2 gulden per kg stikstof per hectare liggen. De commissie voorziet dat de kosten hoger zijn, vooral voor veehouderijbedrijven na 2003. De geschatte opbrengstderving door de noodzakelijke beperking van de stikstofbemesting komt overeen met 2 tot 4 gulden per kg stikstof per hectare, afhankelijk van het gewas. Verder zal op veel veebedrijven rekening moeten worden gehouden met extra afvoer van dierlijke mest. Immers, op veel uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden liggen intensieve veehouderijbedrijven. De kosten verbonden met extra afvoer van dierlijke mest worden geraamd op 5 tot 10 gulden per kg stikstof per ha, afhankelijk van het stikstofgehalte van de mest en de verwachte kosten van mestafzet. Tegen de achtergrond van deze economische consequenties van aangescherpte verliesnormen voor agrarische bedrijven is de commissie van mening dat de onderbouwing en de procedure van de aanwijzing van uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden degelijk en transparant dient te zijn.

Op basis van de Nota van Toelichting van het Ontwerpbesluit zand- en lössgronden vindt de commissie dat de criteria 'degelijk' en transparant' niet van toepassing zijn op de onderbouwing en procedure van aanwijzing van uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden. De nota is summier en verwijzing naar onderliggende rapporten onvolledig. De voorgestane wijzigingen in de kaarten tussen 2001 en 2004 geven aan dat er nog verschillende mogelijke aanpassingen zullen optreden. Hierdoor ontstaat een beeld van warrigheid. Daarom verwacht de commissie dat het draagvlak in de praktijk voor het Besluit zand- en lössgronden minder is dan gewenst.

Uit de Nota van Toelichting wordt niet duidelijk waarop de criteria voor uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden zijn gebaseerd. Gesteld wordt dat zand- en lössgronden met de grondwatertrappen 6, 7 en 8 als uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden worden aangemerkt, maar er wordt niet verwezen naar een onderbouwing. De commissie merkt op dat de grondwatertrap een indirecte maat is voor het vermogen van gronden om nitraat te denitrificeren. In het RIVM-rapport² 'Milieugevolgen van het aanvullend stikstofbeleid' wordt aangegeven dat niet in gelijke mate voor grondwatertrappen 6, 7 en 8 gegarandeerd kan worden dat bij de nu voorgenomen stikstofverliesnormen voor 2003 en daarna, het nitraatgehalte in het ondiepe grondwater beperkt blijft tot maximaal 50 mg per liter op bedrijfsniveau. De variatie is groot en dat geeft aan dat een grondwatertrap niet in alle gevallen voldoende diagnostisch is. De commissie adviseert om de resultaten en overwegingen bij de aanwijzing van grondwatertrappen 6, 7 en 8 als uitspoelingsgevoelig zorgvuldig te rapporteren en te publiceren. Ook adviseert de commissie na te gaan welke factoren de diagnose van uitspoelingsgevoelig kunnen verbeteren, in aanvulling op de grondwatertrap. Het is te overwegen dat men hier enige ruimte laat aan de landbouwer om door middel van speciale acties het eventueel hoge gehalte van nitraat in de onverzadigde zone bij te sturen. Het is immers denkbaar in de toekomst dat, gezien de hoge kosten van het verwerken van mest in een speciale installatie *ex situ*, de landbouwer door middel van teelten specifiek gericht op bijvoorbeeld wortelgestimuleerde denitrificatie, zijn situatie bijstuurt.

De commissie constateert een aantal verschillen met betrekking tot:

- de schaal waarop het stelsel van regulerende mineralenheffing wordt geïmplementeerd;
- het aggregatieniveau van informatie waarop de scherpere verliesnormen voor uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden worden onderbouwd en
- de schaal waarop de aanwijzing van uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden nu wordt voorgesteld.

Het stelsel van regulerende mineralenheffing wordt geïmplementeerd en geverifieerd op bedrijfsniveau. De onderbouwing en afleiding van scherpere verliesnormen voor uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden is voor zover bekend gebaseerd op gegevens van het Landelijk Mestmeetnet van RIVM en Wageningen UR-LEI. Dit monitoringsprogramma wordt uitgevoerd op bedrijfsniveau, overeenkomend met de kaders van de Europese Nitraatrichtlijn. De aanwijzing van uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden zoals aangegeven in het Ontwerpbesluit zand- en lössgronden

² Bresser *et al.*, 1999, RIVM-rapport nr.718201001.

vindt echter plaats op perceelsniveau. Wat wordt verstaan onder 'perceel' is (nog) niet helder gedefinieerd. Bovendien sluit het gebruik van het begrip 'perceel' niet geheel aan op de wijze waarop het begrip in de praktijk wordt gehanteerd: afrastringen, greppels en kleine sloten zijn in de aanwijzing niet als perceelsgrenzen erkend, maar wegen, bosranden en boswallen en sloten wel. De implementatie van MINAS op bedrijfsniveau, de onderbouwing van scherpere verliesnormen op basis van gegevens van bedrijfsniveau en de aanwijzing van uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden op 'perceelsniveau' is naar de mening van de commissie onzuiver (niet consistent). De commissie stelt aanwijzing van uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden op bedrijfsniveau voor. Aanwijzing op bedrijfsniveau sluit ook aan bij de praktijk op het bedrijf; een boer stelt bij implementatie van MINAS het nutriëntenmanagement vast op bedrijfsniveau en daarna op perceelsniveau.

Bij grondwatertrappen 7 en 8 is de kans op overschrijding groter dan bij grondwatertrap 6. Bedrijven met één of enkele percelen met grondwatertrap 6 in combinatie met andere percelen met grondwatertrappen <6 kunnen derhalve eerder voldoen aan de grens van maximaal 50 mg nitraat per liter op bedrijfsniveau, dan bedrijven met percelen met enkel grondwatertrappen 6, 7 en 8. Dit geeft aan dat bij aanwijzing van percelen met grondwatertrappen 6, 7 en 8 rekening gehouden moet worden met de grondwatertrappen van andere percelen op het bedrijf (zie ook de discussie hiervoor over consistentie in schaalniveau bij de afleiding), indien het bedrijfspgemiddelde nitraatgehalte in het ondiepe grondwater het criterium is. De commissie adviseert om bij de eerder genoemde rapportage over aanwijzing van grondwatertrappen 6, 7 en 8 als uitspoelingsgevoelig hier voldoende aandacht aan te besteden.

Met betrekking tot de aanwijzing van lössgronden met grondwatertrappen 6, 7 en 8 als uitspoelingsgevoelig merkt de commissie op dat ook hier een degelijke onderbouwing en rapportage gewenst is. De relatie tussen stikstofoverschot van de bodem en nitraatgehalte in het grondwater is lastig vast te stellen. Bij lössgronden met grondwatertrap 7 en 8 zit het grondwater diep. Omdat het grondwater diep zit wordt de hoeveelheid minerale stikstof in de onverzadigde bovengrond als maat beschouwd voor de nitraatuitspoeling naar het grondwater. Het is echter niet goed bekend hoeveel nitraat in de onverzadigde ondergrond van lössgronden door denitrificatie nog verdwijnt, voordat bodemvocht in het bovenste grondwater terecht kan komen. De commissie adviseert om, zo mogelijk, universele procedures en richtlijnen toe te passen voor het meten van nitraat in het grondwater, dus ook voor lössgronden. Indien desalniettemin gekozen wordt voor het nitraatgehalte in de onverzadigde zone van de bodem als criterium voor de belasting van het grondwater met nitraat, dan geldt ook hier dat een onderbouwing nodig is.

Tenslotte merkt de commissie op dat de procedure voor aanwijzing van uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden, zoals beschreven in de Nota van Toelichting, nogal rommelig is en daardoor minder overtuigend en geloofwaardig overkomt dan gewenst. Dit is niet bevorderlijk voor een snelle en volledige implementatie van het Ontwerpbesluit in de praktijk. De Commissie adviseert om eerst de rapportages met transparante onderbouwing van (i) scherpere verliesnormen voor uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden, (ii) de criteria voor uitspoelingsgevoelige zand- en

lössgronden, (iii) en de criteria voor aanwijzing van uitspoelingsgevoelige zand- en lössgronden gereed te hebben, voordat tot implementatie in de praktijk kan worden overgegaan. De nu voorgenomen aanpassingen in de kaarten voor grondwatertrappen dienen derhalve eerst beschikbaar te zijn voordat tot implementatie kan worden overgegaan.

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

Hoogachtend,
de voorzitter van de
Technische commissie bodembescherming,



Ir. L.E. Stolker-Nanninga.