

Nederland en de Nitraatrichtlijn

Struisvogel of strateeg?

april 2004
Martien van Bavel
Jaap Frouws
Peter Driessen

Woord Vooraf

Dit onderzoek werd verricht in opdracht en ten laste van het Milieu en Natuurplanbureau in het kader van het project M500031 Evaluatie Meststoffenwet 2004 (Opdrachtbrief 066/03 LDL HvG/ms) en werd begeleid door Hans van Grinsven van het team Landbouw en Duurzaamheid Landelijk Gebied. Zijn begeleiding was constructief en kritisch en heeft ons voor uitglijders behoed.

Onze dank gaat ook uit naar de respondenten voor hun opvallende bereidwilligheid en openheid, die in het geval van een gevoelig en nog niet afgerond dossier als het onderhavige allerminst vanzelfsprekend zijn. Ook zijn wij hen erkentelijk voor hun – soms uitvoerige – reacties op een eerdere versie van dit rapport. De, overigens begrijpelijke, terughoudendheid van de Europese Commissie stond in schril contrast met de openheid van de Nederlandse respondenten, en strekte zich zelfs uit tot ex-medewerkers van het Directoraat-Generaal Milieu.

We prijzen ons gelukkig dat de aanvankelijke reserves van het LEI een vruchtbare samenwerking uiteindelijk geenszins hebben belemmerd. Martien van Bavel heeft zich met enthousiasme en bewonderenswaardige snelheid ingewerkt in de complexe materie van het Nederlands en Europees mest- en mineralenbeleid.

Ook de samenwerking met Peter Driessen heeft zijn vruchten afgeworpen: zijn ordenende hand is de overzichtelijkheid en nauwkeurigheid van dit rapport zeker ten goede gekomen.

Het is tenslotte aan de opdrachtgever en de lezer om uit te maken of de Nederlandse onderhandelaars de kop in het zand hebben gestoken voor de Brusselse invloed of slim hebben aangestuurd op uitstel totdat implementatie van de Nitraatrichtlijn politiek en economisch minder problemen zou opleveren.

Jaap Frouws,
Leerstoelgroep RURALE Sociologie
Wageningen, april 2004

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doel- en vraagstelling	4
1.3 Werkwijze	5
1.4 Opzet van het rapport	6
2. De Nitraatrichtlijn en het Nederlandse mestbeleid	7
2.1 De Nitraatrichtlijn	7
2.2 Het Nederlandse mestbeleid: eind jaren '80 en begin jaren '90	8
2.3 Het Nederlandse mestbeleid: tweede helft jaren '90	9
2.4 Mestafzetovereenkomsten	10
3. Chronologie van de verwikkelingen rond de implementatie van de Nitraatrichtlijn in Nederland	11
4. Analyse van het implementatieproces	18
4.1 De rollen van actoren in het proces	18
4.2 Waarom de Nitraatrichtlijn ondertekend?	20
4.3 Keuze voor een andere implementatiestrategie	22
4.4 De acceptatie van de Nederlandse implementatiestrategie	24
4.5 De onderhandelingsstrategie van Nederland	25
5. Conclusie	27
Literatuurlijst	29
Referenties	29
Niet geciteerde literatuur	31
Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden	34
Bijlage 2: Framework voor interviews	35

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De datum 2 oktober 2003 vormt een gedenkwaardige datum in de geschiedenis van het Nederlandse mestbeleid. Op deze datum deed het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn uitspraak over het Nederlandse mestbeleid. De uitspraak is het slotakkoord van twaalf jaar meningsverschillen tussen Nederland en de EU over de manier waarop Nederland de Nitraatrichtlijn (61/676/EEG) implementeert. Deze richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschap heeft als doel:

- a. de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en
- b. verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen (91/676/EEG art. 1).

De Nitraatrichtlijn is in Nederland geïmplementeerd via de Meststoffenwet, de Wet Bodembescherming en het Besluit Gebruik Meststoffen, het Lozingenbesluit en de Wet Milieubeheer.

Het Hofarrest van 2 oktober 2003 leidde tot een heroverweging van het Nederlandse mestbeleid met mogelijk grote consequenties voor de agrarische sector. In de Meststoffenwet is een verplichting tot een tweejaarlijkse evaluatie opgenomen. In het kader van deze verplichting voert het Milieu- en Natuurplanbureau de Evaluatie Meststoffenwet 2004 (EMW2004) uit. De EMW2004 staat uiteraard mede in het teken van de hofuitspraak. Zo is deze evaluatie onder meer noodzakelijk om de definitieve hoogte van de gebruiksnormen vast te kunnen stellen in het nieuwe stelsel van gebruiksnormen dat op 1 januari 2006 van kracht wordt (VROM, 2003). De consequenties van het Hofarrest voor het Nederlandse mestbeleid vormen voor het Milieu- en Natuurplanbureau de aanleiding om in samenhang met de EMW2004 aandacht te geven aan de achtergrond van de implementatie van de Nitraatrichtlijn, waartegen de uitspraak begrepen kan worden. Dit onderzoek is dan ook verricht in opdracht van het Milieu en Natuurplanbureau.

De verwerping door het Europese Hof van Justitie van het Nederlandse Actieprogramma inzake de Nitraatrichtlijn raakt niet alleen aan de geloofwaardigheid en acceptatie van het Nederlandse mestbeleid, maar ook aan het nut van de investeringen in uitvoering, handhaving en realisatie in de praktijk van het stelsel van verliesnormen.

1.2 Doel- en vraagstelling

Dit onderzoek is erop gericht inzicht te krijgen in het proces van overleg en onderhandeling tussen de Nederlandse overheden en de Europese Commissie dat ontstond na het indienen van het eerste actieprogramma ter implementatie van de Nitraatrichtlijn in 1995. Het Hofarrest (oktober 2003) vormt het eindpunt van de onderzochte periode. Dit proces wordt echter wel in de context van het Nederlandse mestbeleid en de Nitraatrichtlijn geplaatst. Het onderzoek beperkt zich derhalve tot de hoofdlijnen en richt zich vooral op de vraag 'hoe het zover

heeft kunnen komen'. Mogelijk kunnen de onderzoeksresultaten van nut zijn bij toekomstige onderhandelingsprocessen.

Van het voorgaande afgeleide, meer specifieke vragen waarop een antwoord wordt gezocht, zijn de volgende:

1. Wanneer en op welke wijze drong het besef van de gevolgen van de Nitraatrichtlijn voor Nederland door tot Nederlandse beleidskringen? Welke factoren en actoren zijn daarop van invloed geweest?
2. Hoe heeft 'Nederland' vanaf 1995 'Brussel' proberen te overtuigen van de aanpak van de mestproblematiek? Welke argumenten en strategieën – zowel formele als informele – zijn daarbij gebruikt? Wat was de invloed van de in de periode 1998-2003 ingevoerde aanpassingen van de mestwetgeving en van de door Nederlandse milieuorganisaties ingediende klachten? Wat was de stellingname van de Europese Commissie?
3. Welke sterke en zwakke punten zijn volgens betrokkenen te onderkennen in het onderhandelings- en besluitvormingsproces met betrekking tot het Nederlandse Actieprogramma in het kader van de Nitraatrichtlijn en hoe laten deze zich verklaren?

1.3 Werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van literatuurstudie en interviews. De literatuurstudie diende met name ter verifiëring van interviewresultaten en ter ondersteuning van interpretaties hiervan. Gehanteerde bronnen zijn beleidsdocumenten en relevante onderzoeksrapporten.

In dit onderzoek zijn negen interviews afgenomen met personen die nauw betrokken zijn geweest bij het implementatieproces. Deze personen is gevraagd naar feiten, ervaringen en visies. Er is gebruik gemaakt van een individueel interview, met een geringe mate van voorstructurering en een open vraagstelling (voor de aandachtspuntenlijst t.b.v. de interviews, zie bijlage 2). Het individuele interview is de meest geschikte methode om inzicht te verkrijgen in het verloop van dit soort complexe processen (Verschuren en Doorewaard, 2001). De geïnterviewde personen zijn in verschillende fasen van de implementatie van de Nitraatrichtlijn betrokken geweest bij het dossier en als zodanig zowel deskundig op het dossier als ervaren met het proces.

Gelet op de beperkte tijd die er voor dit onderzoek beschikbaar was, is slechts een beperkt aantal interviews gehouden en is de literatuurstudie beknopt. Opvattingen van betrokkenen vormen de belangrijkste empirische informatie. Waar nodig en mogelijk zijn deze percepties vergeleken met feitelijk materiaal, zoals beleidsdocumenten, brieven, gespreksverslagen en inzichten voortkomend uit wetenschappelijke publicaties. Het beeld dat wordt geschetst van het implementatieproces is er één op hoofdlijnen. De analyse heeft alleen betrekking op het nitraatbeleid en de doorwerking ervan naar het Nederlandse mestbeleid en mag niet veralgemeend worden naar de Nederlandse positie in andere Europese beleidsdossiers. Daarnaast dient aangetekend te worden dat de medewerkers van de Europese Commissie de nog lopende onderhandelingen over de Nederlandse derogatie en het derde Nederlandse actieprogramma te gevoelig vonden om een bijdrage te leveren aan dit onderzoek. Slechts één voormalig medewerker van de Europese Commissie wilde op persoonlijke titel meewerken, voordat ook hem

vanuit de Commissie verzocht werd geen verdere informatie te geven. Zijn bijdrage bevestigde het reeds ontstane beeld, maar het betreft de visie van één – weliswaar goed geïnformeerd en invloedrijk – persoon, die betrekking heeft op een bepaalde, zij het zeer belangrijke, fase van het proces.

1.4 Opzet van het rapport

De rapportage kent de volgende opzet. Het tweede hoofdstuk gaat kort in op de hoofdpunten van de Nitraatrichtlijn en het Nederlandse mestbeleid. Daarna wordt in hoofdstuk 3 een chronologie gegeven van het implementatieproces. In het vierde hoofdstuk wordt op zoek gegaan naar de verklarende factoren voor het procesverloop, hetgeen in het vijfde en laatste hoofdstuk leidt tot conclusies en aanbevelingen.

2. De Nitraatrichtlijn en het Nederlandse mestbeleid

2.1 De Nitraatrichtlijn

De Nitraatrichtlijn is in 1991 in werking getreden. Doel van de richtlijn is de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen (91/676/EEG art. 1). De richtlijn is van toepassing op zoet oppervlaktewater en grondwater waaruit drinkwater wordt gewonnen (91/676/EEG bijlage I). Concreet betekent dit dat het nitraatgehalte van drink- en oppervlaktewater niet hoger mag zijn dan 50 mg per liter (75/440/EEG). Nederland neemt in het kader van de Nitraatrichtlijn een unieke positie in, aangezien de nitraatbelasting van het grondwater in Nederland veel groter is dan in de andere EU-lidstaten. De oorzaak hiervan is de bijzonder intensieve Nederlandse landbouw (Joosten e.a., 1998).

De eerste verplichting die uit de Nitraatrichtlijn voortvloeide was het aanwijzen van kwetsbare gebieden. De criteria daarvoor zijn (91/676/EEG bijlage I):

1. of zoet oppervlaktewater, in het bijzonder indien gebruikt of bestemd voor de winning van drinkwater, een hogere dan de in Richtlijn 75/440/EEG vastgestelde nitraatconcentratie bevat of zou kunnen bevatten indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven;
2. of grondwater meer dan 50 mg nitraat per liter bevat of zou kunnen bevatten indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven;
3. of natuurlijke zoetwatermeren, andere zoetwatermassa's, estuaria, kustwateren en zeewater eutroof blijken te zijn of in de nabije toekomst eutroof zouden kunnen worden indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven.

Door het aanwijzen van kwetsbare gebieden wordt aangegeven voor welke gebieden de Nitraatrichtlijn van toepassing is. De lidstaten zijn ontheven van de verplichting specifieke kwetsbare zones te bepalen, indien zij de actieprogramma's op hun hele grondgebied toepassen ((91/676/EEG art. 3 lid 5).

Vervolgens dienen voor deze gebieden maatregelen genomen te worden om de nitraatbelasting te beperken. In eerste instantie verplicht de richtlijn tot het vaststellen van een code van goede landbouwpraktijk, waarin vrijwillige maatregelen om de nitraatbelasting te verminderen opgenomen zijn (91/676/EEG bijlage II). Deze code dient te worden vastgelegd in een actieplan, en dient uiteindelijk een wettelijke doorwerking te krijgen. In bijlage III van de Nitraatrichtlijn is een aantal verplichte maatregelen opgenomen die deel moeten uitmaken van het actieplan. Deze richten zich ten eerste op de hoeveelheid en aanwending van stikstof in dierlijke mest (een zogenaamde gebruiksnorm). In de bijlage is opgenomen dat op iedere hectare land in de Europese Unie, maximaal 210 kg stikstof uit dierlijke mest per jaar voor het eerste actieprogramma, en 170 kg stikstof uit dierlijke mest per jaar voor het tweede actieprogramma mag worden opgebracht. Als lidstaten van mening zijn dat deze norm voor hun specifieke situatie niet realistisch is, mogen zij bij de commissie derogatie (afwijking van de norm) aanmelden.

Derogatie is toegestaan als er geen afbreuk wordt gedaan aan het bereiken van de in artikel 1 genoemde doelstelling. Een derogatieverzoek moet worden gemotiveerd aan de hand van objectieve criteria, bijvoorbeeld (91/676/EEG bijlage 3):

- ❶ lange groeiperiodes;
- ❶ gewassen met hoge stikstofopname;
- ❶ hoge netto neerslag in de kwetsbare zone;
- ❶ bodems met een uitzonderlijk hoog denitrificatievermogen.

Indien een lidstaat een andere hoeveelheid toestaat doet hij daarvan mededeling aan de commissie. Deze vraagt advies aan het Nitraatcomité. Dit comité bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Commissie. Het comité geeft na stemming een advies. Als de voorgestelde maatregelen (eventueel inclusief derogatie) in overeenstemming zijn met dit advies, kan de Commissie de maatregelen vaststellen. Als de voorgestelde maatregelen niet in overeenstemming zijn met het advies, dan dient de Raad van Ministers een besluit te nemen (91/676/EEG art. 9). Naast maatregelen inzake de hoeveelheid stikstof in dierlijke mest, zijn ook verplichte maatregelen opgenomen over de aanwending en het gebruik van kunstmest en dierlijke meststoffen, bijvoorbeeld in de nabijheid van waterlopen of op steile hellingen. De doelstellingen van de Nitraatrichtlijn dienen gerealiseerd te zijn in 2003 (Woldendorp, 2003; Goodchild, 1998; Henkens & Van Keulen, 2001).

2.2 Het Nederlandse mestbeleid eind jaren '80 en begin jaren '90

De aanpak van de mestproblematiek startte in Nederland met de Interimwet Beperking Varkens- en Pluimveehouderijen in 1984. Na een aanvankelijke, forse uitbreiding, leidde deze vanaf 1987 tot een stabilisering van de veestapel. De in 1984 ingevoerde melkquotering versterkte dit. In 1987 werd de interimwetgeving vervangen door de gereviseerde Meststoffenwet en de Wet Bodembescherming. Hiermee konden eisen worden gesteld aan mestproductie en -gebruik. Met het Besluit Gebruik Dierlijke Mest (BGDM) werden fosfaatgebruiksnormen geïntroduceerd. Deze stelden via het fosfaatgehalte een maximum aan het gebruik van dierlijke mest (RIVM, 2002).

Deze norm werd wat betreft de hoogte en de fasering om sociaal-economische en politieke redenen dermate soepel gesteld dat er geen 'niet plaatsbare mestoverschotten' zouden ontstaan, waardoor sanering van de sector noodzakelijk zou zijn (Frouws, 1994). De normen lagen daardoor echter ver boven het milieuhygiënisch verantwoorde niveau en de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn (Woldendorp, 2003). In deze periode werd de nadruk gelegd op de ontwikkeling van grootschalige mestverwerking. Hierdoor zou een middel ontstaan om het niet-plaatsbare mestoverschot weg te werken. De normen zouden dan in de toekomst aangescherpt kunnen worden zonder de genoemde sociaal-economische en politieke problemen. Doelstelling van het mestbeleid in deze fase was het realiseren van 'evenwichtsbemesting in het jaar 2000, behoudens onvermijdelijke verliezen voor zover niet schadelijk voor het milieu' (VROM, 1991).

2.3 Het Nederlandse mestbeleid: tweede helft jaren '90

Aan het einde van de eerste helft van de jaren '90 bleek grootschalige mestverwerking niet realiseerbaar (Frouws, 2000). Hiermee verdween de beoogde oplossing voor de niet plaatsbare mestoverschotten. Zonder grootschalige mestverwerking bleken ook de doelstellingen voor het jaar 2000 niet meer haalbaar. Een herijking van het mestbeleid werd hierdoor noodzakelijk.

Hiertoe is de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid opgesteld (VROM & LNV, 1995). In deze fase begon de Europese Commissie aan te dringen op implementatie van de Nitraatrichtlijn. In de Integrale Notitie heeft men ervoor gekozen om de normen uit de Nitraatrichtlijn te implementeren met een stelsel van verliesnormen, genaamd Minas (Mineralen Aangifte Systeem). In dit systeem worden inkomende (bijvoorbeeld via veevoer en kunstmest) en uitgaande (bijvoorbeeld via mest, maar ook via plantaardige en dierlijke producten) mineralenstromen geadministreerd. Het verschil tussen aan- en afvoer is de hoeveelheid mineralen die in het milieu verdwijnt. Het Minas is erop gericht om dit verlies te reguleren, d.m.v. verliesnormen en heffingen. Het achterliggende doel is streven naar evenwichtsbemesting, evenwicht tussen in- en uitgaande mineralenstromen.

Een systeem met verliesnormen was meer toegesneden op de specifieke Nederlandse situatie, waarbij weliswaar veel mest op het land gebracht wordt, maar er door de intensieve akkerbouw, tuinbouw en grasteelt ook weer veel aan wordt onttrokken. Bovendien had deze implementatiewijze als voordeel dat er niet alleen een regulerende werking vanuit ging, maar ook een stimulerende werking. De gedetailleerde mineralenboekhouding gaf ondernemers die een milieu-inspanning wilden realiseren met mineralenmanagement een instrument in handen (Hanegraaf & Den Boer, 2003; RIVM, 2002).

Minas is zoals gezegd gebaseerd op het uitgangspunt van evenwichtsbemesting, waarbij zowel de ingaande als de uitgaande mineralen meegenomen worden. De Nitraatrichtlijn vraagt om het vastleggen van een maximale op te brengen hoeveelheid stikstof uit dierlijke mest (de gebruiksnorm). Minas volgt een andere benadering. De norm wordt niet toegepast op de hoeveelheid aangewende stikstof, maar op de hoeveelheid stikstof die naar het milieu verloren gaat. Het verlies van stikstof naar het milieu wordt zodanig aan banden gelegd dat de uiteindelijke doelstelling van de Nitraatrichtlijn, een maximale hoeveelheid van 50 mg nitraat/liter in het grondwater, gehaald kan worden. Is het mineralenverlies hoger dan de verliesnorm, dan moeten ondernemers een heffing betalen. Deze heffing vormt het instrument om de op te brengen hoeveelheid stikstof te reguleren. Naast dierlijke mest worden in Minas ook stikstof uit kunstmest en fosfaat uit dierlijke mest meegenomen. Hierin gaat Minas verder dan de Nitraatrichtlijn. Voor de uitvoering van Minas is een uitgebreid administratie- en controlesysteem opgezet (Hanegraaf & Den Boer, 2003; RIVM 2002).

2.4 Mestafzetovereenkomsten

Minas bood in de ogen van de Europese Commissie onvoldoende garanties om de doelen van de Nitraatrichtlijn te halen. Als reactie hierop besloten de Nederlandse ministeries tot een aantal aanpassingen in het mestbeleid. Naast een verbreding van Minas naar akker- en tuinbouw en het aanscherpen van normen en heffingen, was de meest in het oog lopende beleidswijziging de introductie van het systeem van mestafzet overeenkomsten (MAO's). Dit stelsel is op 1 januari 2002 in werking getreden.

Waar Minas zich richt op de aanwending van mest, richten mestafzetcontracten zich op het beheersen van de veestapel. Het MAO-stelsel is onder andere ingesteld om tegemoet te komen aan de aanvoernormen in de Nitraatrichtlijn. Het doel is om de mestoverschotten op bedrijfsniveau te koppelen aan de afzetmogelijkheden op mestaccepterende bedrijven of aan duurzame verwerking. Dit verband is met name administratief van aard. In dit stelsel wordt de mestproductie dus afhankelijk gesteld van de mogelijkheid om deze mest op milieuverantwoorde wijze kwijt te raken. Dit moet aangetoond worden voordat de mest wordt geproduceerd (Woldendorp, 2003).

Mest producerende ondernemers worden verplicht om te berekenen hoeveel mest zij op eigen land kwijt kunnen. Hiervoor wordt de gebruiksnorm uit de Nitraatrichtlijn gehanteerd. Voor de hoeveelheid mest die de ondernemers niet op eigen land konden afzetten, dienden zij een contract af te sluiten met mest gebruikende ondernemers (bijvoorbeeld akkerbouwers). Veehouders die geen contract hebben voor het surplus dat zij niet op eigen land kwijt kunnen, mogen dit surplus niet produceren.

3. Chronologie van de verwikkelingen rond de implementatie van de Nitraatrichtlijn in Nederland

Vaststelling EU-Nitraatrichtlijn

12-12-1991

De Nitraatrichtlijn is in januari 1989 door de Commissie ingediend bij de Raad van Ministers. Verscheidene landen hebben de richtlijn tijdens hun voorzitterschap op de agenda geplaatst, echter steeds zonder dat zij deze door de overige lidstaten konden laten aanvaarden. Het betrof een complex en moeizaam dossier. Uiteindelijk is het Luxemburgse voorzitterschap er in juni 1991 ten koste van veel inspanning in geslaagd om overeenstemming over de concepttekst te bewerkstelligen (VROM, 1991; Goodchild, 1998). De definitieve tekst is op 12 december 1991 aangenomen onder Nederlands voorzitterschap.

Na het indienen van de Nitraatrichtlijn in januari 1989 is een voorlopig gezamenlijk standpunt van de betrokken Nederlandse ministeries (VROM, het toenmalige L&V en V&W) geformuleerd. Hierin geven zij aan heel Nederland in principe als kwetsbaar gebied te zien en de norm van 50mg nitraat per liter water te onderschrijven. In het standpunt wordt benadrukt dat de invulling van de richtlijn aan de lidstaten overgelaten moet worden (brief VROM, 28 maart 1989). Zij stellen voor een zogenaamde kaderrichtlijn te realiseren, met veel vrijheid voor nationale implementatie.

Op 15 maart 1990 bevat een instructie van ambtenaren van VROM aan hun minister enkele aandachtspunten (VROM, 1990). Nederland onderschrijft de opzet van de richtlijn (normen en gebruiksregels voor mest en kunstmest), maar is van mening dat het stellen van bindende regels moet worden overgelaten aan de individuele lidstaten. Daarnaast is Nederland op dat moment van mening dat de richtlijn voor heel het grondgebied zou moeten gelden. In deze instructie worden ook knelpunten geformuleerd. De eerste is de afstemming van het tijdspad op dat van het Nederlandse beleid (2000 als tijdstip voor realiseren eindnorm in plaats van 1995 uit het toenmalige Commissievoorstel). Het tweede knelpunt is het in de ontwerp-richtlijn genoemde maximum voor het gebruik van dierlijke mest (de latere gebruiksnorm). Hier wordt geconstateerd dat het door de commissie voorgestelde maximum vooral bij grasland tot een groot knelpunt leidt, met name 'omdat de norm belangrijk strenger is dan de eindnorm van het Nederlandse beleid' (VROM, 1990a).

In een brief van 20 maart 1990 aan de Europese Commissie geeft de Permanente Vertegenwoordiging (de officiële Nederlandse afvaardiging bij de Europese Unie, enigszins vergelijkbaar met een ambassade) aan dat uit onderzoek is gebleken dat de Nederlandse fosfaatnormen (gebruiksnormen uit het eerste decennium van het mestbeleid) voor bouwland en snijmaïsland leiden tot stikstofhoeveelheden die rondom danwel onder de in het voorstel genoemde norm liggen (170 kg N/ha). Voor grasland wordt aangegeven dat de fosfaatnormen leiden tot een stikstofhoeveelheid van 270 kg N/ha. Aangegeven wordt dat deze hoeveelheid in westelijk Nederland niet leidt tot onaanvaardbare stikstofgehalten in het grondwater, maar dat verder onderzoek wel noodzakelijk is. Voor oostelijk Nederland leiden de fosfaatnormen op grasland wel tot onaanvaardbare stikstofgehalten (Permanente Vertegenwoordiging, 1990).

In een brief van ambtenaren van VROM aan hun minister voor de Ministeriële consultaties ten behoeve van het EG voorzitterschap (VROM, 30 mei 1991), wordt een aantal inschattingen over de Nitraatrichtlijn gemaakt. Ten eerste wordt aangegeven dat het Luxemburgse voorzitterschap er sterk aan hechtte dit dossier af te ronden. Daarnaast wordt in de brief de inschatting gemaakt dat de kans bestaat dat er geen enkele versterkende werking voor het Nederlandse milieubeleid van de voorliggende concept-richtlijn uit gaat. Aangegeven wordt dat Nederland het van belang vindt dat de richtlijn er komt, en dat men graag een strengere richtlijn wil dan die in het voorliggende voorstel.

Op 13 en 14 juni 1991 wordt in de Milieuraad overeenstemming bereikt over de concepttekst van de Nitraatrichtlijn, onder Luxemburgs voorzitterschap. De discussie spitste zich tijdens de afsluitende vergadering met name toe op de maximaal opbrengbare hoeveelheid mest (PV, 1991). Hierover is na lang discussiëren een overeenkomst bereikt. De richtlijn is later door juristen en linguïsten uitgewerkt, en uiteindelijk op 12-12-1991 aangenomen in de Milieuraad onder Nederlands voorzitterschap.

Van toepassing op heel Nederland

19-12-1993

Eén van de verplichtingen die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn is de verplichting tot het aanwijzen van nitraatgevoelig gebied. Hiervoor is in de richtlijn een aantal criteria opgenomen. Nederland is gedurende de onderhandelingen over de Nitraatrichtlijn voorstander geweest van deze criteria (VROM, 1990a), met als doel om heel Nederland aan te wijzen. De ministeries van VROM en V&W zijn hier de voorlopers in geweest. In een brief aan de minister van VROM geven zijn ambtenaren aan te verwachten dat LNV zou trachten onder de aanwijzing van geheel Nederland uit te komen (VROM, 1992). Uiteindelijk heeft het ministerie van LNV dit niet gedaan. De beide ministeries waren betrokken bij het van toepassing verklaren van het actieprogramma op het gehele grondgebied.

Integrale Notitie Mest- en ammoniakbeleid

6-10-1995

Op 6 oktober 1995 is de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid naar de Tweede Kamer verzonden. In deze notitie wordt een herijking van het mestbeleid aangeboden, aangezien het daarvoor geldende Mestbeleid in Nederland niet voldoende bleek om de eigen doelstellingen (evenwichtsbemesting in 2000) te behalen. In de Integrale Notitie is voor het eerst de filosofie voor het Nederlandse mestbeleid van de tweede helft van de jaren '90 verwoord. Ten eerste wordt aangegeven dat beleid naleefbaar en handhaafbaar moet zijn, en dat draagvlak voor het beleid daarvoor een randvoorwaarde is. Daarnaast wordt in de integrale notitie ingestoken op goed ondernemerschap, differentiatie en technologische ontwikkelingen. De generieke aanpak wordt als niet effectief bestempeld. Het mineralen aangiftesysteem (Minas) wordt naar aanleiding van deze uitgangspunten als instrument geïntroduceerd. In de Integrale Notitie wordt echter wel aangegeven dat het voorgenomen beleid niet voldoende is om op de droge zandgronden aan het doel (50 mg nitraat per liter) van de Nitraatrichtlijn te voldoen. De hoge veedichtheid dient als verklaring hiervoor. De opstellers van de notitie stellen dat Nederland hiervoor meer tijd nodig heeft. Daarnaast geeft de notitie aan dat de doelstelling bereikt wordt via een andere weg dan de Nitraatrichtlijn voorschrijft. Aangegeven wordt dat daar overleg over gevoerd zal worden met de Europese Commissie (Ministerie van VROM, 1995).

Met de Integrale Notitie werd middelenbeleid vervangen door doelbeleid. Het mestbeleid van vóór 1995 was gebaseerd op een juridische benadering. Met het beleidsdoel (een fosfaatreductie) in het achterhoofd is een aantal juridisch bindende middelen (gebruiksnormen) in de wet opgenomen. Doordat deze middelen in de wet opgenomen worden, werken zij in de praktijk sterker door dan het doel van het beleid. De sancties op overtreding van de normen zijn strafrechtelijk van aard. Met de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid koos men voor een mineralenbeleid volgens een managementsysteem met regulerende heffingen. Dit was een typisch bestuurlijke benadering. Het doel werd centraal gesteld, en de middelen ondergeschikt. Handhaving vond hierna plaats via het bestuursrecht, via het stelsel van heffingen. In een bestuurlijke benadering worden normen niet wettelijk vastgelegd, maar worden andere beleidsinstrumenten toegepast om het doel te bereiken. In het geval van het mestbeleid was dat Minas. De Nitraatrichtlijn kende echter een uitgesproken juridische benadering. Dit verschil in benadering was één van de zaken waarover met de Commissie tot overeenstemming gekomen moest worden.

Het eerste Actieprogramma

15-12-1997

Een tweede verplichting vanuit de Nitraatrichtlijn is het opstellen van een actieprogramma. Hierin dienen de maatregelen die de desbetreffende lidstaat neemt om de Nitraatrichtlijn te implementeren opgenomen te worden. Nederland heeft haar eerste actieprogramma ingediend in december 1995. Aan dit actieprogramma was een derogatieverzoek, een verzoek om meer dan 170 kg stikstof op te mogen brengen, gekoppeld. Dit derogatieverzoek gaat zeer ver. Nederland vroeg derogatie aan om 250 kg stikstof op te mogen brengen op 50% van haar landbouwareaal. Dit is een verstrekkende vrijstelling. Denemarken heeft bijvoorbeeld derogatie aangevraagd om 210 kg stikstof op te mogen brengen op 4% van haar areaal.

Het eerste actieprogramma was van kracht tot 20 december 1999. In dit actieprogramma is de nadruk gelegd op de realisatie van de doelstellingen in plaats van de normen voor dierlijke mestgiften, conform het lange termijn beleid zoals geformuleerd in de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid. In dit actieprogramma werd aangegeven dat Nederland voor een groot deel van het grondgebied in 2008/2010 aan de doelstellingen van de richtlijn zou voldoen. Dit is aanzienlijk later dan de uiterlijke datum van december 2002 die de Commissie voor de Nitraatrichtlijn hanteert. Kernelementen van het actieprogramma waren Minas en het stelsel van verliesnormen (Henkens & van Keulen, 2001). De Europese Commissie reageerde niet positief op dit actieplan, waarop de Nederlandse overheid het weer ingetrokken heeft (24445, nr. 36). Het actieprogramma werd enigszins herzien om aan de Commissie tegemoet te komen en op 15 december 1997 alsnog ingediend. Zoals aangegeven was de Nederlandse overheid zich ervan bewust dat de gevolgde werkwijze en doelstelling afweken van de Nitraatrichtlijn.

De invoering van Minas

1-1-1998

Minas is het centrale instrument in de Nederlandse aanpak van het stikstofprobleem. De invoering ervan is van meet af aan gepaard gegaan met veel binnenlandse en buitenlandse politieke discussie. Hierbij is met name de normstelling continu onderwerp van discussie geweest, en de sociaal-economische gevolgen die deze normstelling met zich meebracht. In de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid is draagvlak als uitgangspunt van beleid genoemd.

In de debatten in de Tweede Kamer vormde dit draagvlak aanleiding tot een aantal maatregelen om de gevolgen van de invoering van Minas voor de agrarische sector te verminderen (TK 43, 22-1-1997). Dit resulteerde in een versoepeling van de normen en uitzonderingen voor vele specifieke 'schrijnende' situaties. Dergelijke ontwikkelingen gingen ten koste van de effectiviteit en reputatie van het instrument vanuit het oogpunt van de Nitraatrichtlijn.

Start inbreukprocedure door de Europese Commissie

29-9-1998

Na het indienen van het eerste Actieprogramma Nitraatrichtlijn heeft de Europese Commissie aangegeven dat de maatregelen onvoldoende waren om de Nitraatrichtlijn tijdig en afdoende uit te voeren. Nederland heeft hierop gereageerd door de voordelen van de gevolgde werkwijze nader toe te lichten en te onderbouwen. Dit had weinig succes en de Commissie stelde Nederland op 29 september 1998 formeel in gebreke door middel van het sturen van een aanmaningsbrief, en startte daarmee een inbreukprocedure. Op 2 december 1998 heeft de Nederlandse regering op deze aanmaningsbrief geantwoord. Hierbij heeft Nederland een aanscherping van het mestbeleid door middel van een wijziging van de meststoffenwet afgekondigd, die na afloop van het eerste actieprogramma (eind 1999) ingevoerd zou kunnen worden. Deze aanscherping betrof strengere normen en de invoering van MAO's. Deze reactie met bijbehorende aanscherping was in de ogen van de Commissie echter onvoldoende om de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn te realiseren. Op 3 augustus 1999 brengt de Commissie daarom een zogenaamd met redenen omkleed advies uit. Hierin stelt de Commissie dat Nederland op een aantal belangrijke punten nog niet aan de Nitraatrichtlijn voldoet. Zij heeft daarin Nederland verzocht om binnen twee maanden de benodigde maatregelen te nemen om aan de nitraatrichtlijn te voldoen.

De tekortkomingen die de Commissie destijds zag, zijn de volgende (Henkes & van Keulen, 2001):

1. Een aantal wettelijke maatregelen, met name voor mestopslag, ten behoeve van de Nitraatrichtlijn was wel aangekondigd, maar ten tijde van het advies nog niet vastgesteld en in werking getreden. Deze kwamen zodoende te laat voor de Commissie.
2. De Commissie stelt vast dat een aanmerkelijk hogere dierlijke mestgift wordt toegestaan in Nederland dan de Nitraatrichtlijn toestaat. De aanscherping die de Nederlandse regering voorstelt wordt gezien als onvoldoende.
3. Het op 2 december aangekondigde aanvullende beleid voor de droge zandgronden wordt gezien als te laat en ontoereikend.
4. De regulerende mineralenheffingen zijn niet prohibitief. Hiermee wordt bedoeld dat het mogelijk is om overschrijding van de normen af te kopen.
5. Er wordt bij de beperkingen die aan het mestgebruik worden gesteld onvoldoende rekening gehouden met de balans tussen de te verwachten stikstofbehoeften van de gewassen enerzijds en de stikstoftoevoer uit de bodem en uit bemesting anderzijds.

De kritiekpunten van de commissie betreffen met name de periode van het eerste actieprogramma. De periode van het tweede actieprogramma was formeel nog niet begonnen, en kon daarom geen onderdeel van het onderzoek van de commissie zijn. De inbreukprocedure vormt in Nederland aanleiding om een beleidsintensivering door te voeren (Kamerstuk 26729, nr. 1 en nr. 13). Overigens is een inbreukprocedure geen zeldzaamheid. Tegen alle EU-lidstaten zijn inbreukprocedures gestart voor het onvoldoende en/of niet tijdig implementeren van de Nitraatrichtlijn.

Start hofprocedure

30-8-2000

De aangekondigde maatregelen van Nederland stemden de Commissie niet tot tevredenheid. Hierop besloot zij per 30 augustus 2000 om de Nederlandse staat voor het Hof te dagen wegens het onvoldoende en niet tijdig implementeren van de Nitraatrichtlijn in het eerste actieprogramma. In Nederland verhoogde de hofprocedure het gevoel van urgentie en diende het als argument om verscherping van de verliesnormen, de invoering van de MAO's en het naar voren halen van de eindnormen naar 2003 door te voeren (TK48-3676, 8 februari 2001). Zowel gedurende de inbreukprocedure als de hofprocedure is er continu overleg geweest tussen Nederland en de Europese Commissie over de toekomst van het Nederlandse mestbeleid.

Invoering mestafzetovereenkomsten

1-1-2002

Een ingrijpende bijstelling van het mestbeleid was na de constatering van de Europese Commissie onafwendbaar. Een eerste aanzet was reeds gemaakt in de brief van 2 december 1998, maar daadwerkelijk grote stappen werden noodzakelijk om uiteindelijk aan de richtlijn te kunnen voldoen en de Commissie tevreden te kunnen stellen. Voornaamste argument hiervoor was de dwangsom die de Commissie Nederland sinds het verdrag van Maastricht (1991) kan opleggen (Henkens en van Keulen, 2001).

De nieuwe maatregelen uit deze fase van het mestbeleid hebben met name betrekking op de mestproductie. Het stelsel van mestafzetovereenkomsten dient expliciet om aan de Nitraatrichtlijn te kunnen voldoen. Door de hoeveelheid af te voeren dierlijke mest te reguleren, wordt immers ook de hoeveelheid geproduceerde en aan te wenden mest gereguleerd. Er is echter nog een aantal knelpunten. De aanpak is namelijk op landelijk niveau gericht in plaats van perceelsniveau (in feite wordt de landelijke afzetruimte opgevuld). Bovendien wordt uitgegaan van de norm waarvoor Nederland derogatie heeft aangevraagd. Hier kan echter pas beroep op gedaan worden, nadat de Commissie toestemming heeft verleend (Woldendorp, 2003). Daarnaast is het sluiten van een overeenkomst wel verplicht, maar de daadwerkelijke levering van de mest niet. Ook kwam het voor dat agrariërs voor Minas geen overschot hadden, maar voor de MAO's wel. Ze konden hun mest zodoende wel op eigen land kwijt, maar moesten toch een mestafzetcontract afsluiten. Dergelijke aspecten hadden een negatief effect op het vertrouwen in het Nederlandse mestbeleid.

Uitspraak advocaat-generaal

7-11-2002

In een hofprocedure wordt het hofarrest vooraf gegaan door een advies-uitspraak van de advocaat-generaal van het hof. Nadat Nederland en de Commissie hun standpunten kenbaar hebben gemaakt, is dit advies verstrekt. Het is gebruikelijk dat het oordeel van de advocaat-generaal grotendeels overgenomen wordt. De conclusie van de advocaat-generaal over de hofprocedure tegen Nederland betreffende de implementatie van de Nitraatrichtlijn geeft de Commissie op alle kritiekpunten gelijk. Dit was een zeer duidelijk signaal aan de Nederlandse overheid dat het mestbeleid niet houdbaar was in de context van de EU-Nitraatrichtlijn. De Nederlandse overheid heeft hier echter geen herijking van het mestbeleid aan verbonden.

De staatssecretaris van VROM gaf de volgende reactie op het advies: 'De conclusie heeft de status van een onafhankelijk advies aan het Hof. Dit advies is niet bindend. Het Hof is vrij om een andersluidende beslissing te nemen. Verder hecht ik eraan te benadrukken dat het advies alleen betrekking heeft op de periode van 1995 tot en met 1999. De Advocaat-Generaal doet geen uitspraak over de maatregelen die Nederland sinds die tijd getroffen heeft. Met alleen de kanttekening dat voor de maximale opslagcapaciteit van dierlijke meststoffen aanvullende wetgeving in voorbereiding is, is de Nederlandse mestwetgeving sinds eind 1999 op alle punten aangescherpt. Dat geldt met name voor de verliesnormen in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen, de aanwijzing van de uitspoelingsgevoelige gronden, de invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten en de invoering van aanvullende middelvoorschriften. Over het samenstel van regulerende mineralenheffingen en mestafzetovereenkomsten laat de Advocaat-Generaal zich niet uit. Ik acht het niet opportuun aan deze conclusie beleidsconsequenties te verbinden. Het wachten is op de uitspraak van het Hof. Deze wordt verwacht tussen twee en twaalf maanden na de datum van de conclusie' (Kamerstuk II, 26729, nr. 56).

Uitspraak Europees Hof van Justitie

2-10-2003

Op 2 oktober 2003 heeft het Europees Hof van Justitie uitspraak gedaan in de hofprocedure. Het hof heeft hierbij de Commissie op alle punten in het gelijk gesteld. Belangrijk hierin is dat Nederland verplicht is gesteld om een stelsel van gebruiksnormen in te voeren. Dit betekent een nauwere interpretatie ten opzichte van de oorspronkelijke richtlijn. De uitspraak over het eerste actieprogramma is hierdoor ook van invloed op de latere actieprogramma's. Het Hof oordeelt dat Nederland zijn uit de Nitraatrichtlijn voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen:

1. door geen voorschriften vast te stellen betreffende de minimum opslagcapaciteit van dierlijke mest op bedrijfsniveau;
2. door in zijn actieprogramma (in de wet) geen gebruiksnormen voor meststoffen op te nemen die gebaseerd zijn op een balans tussen de te verwachten stikstofbehoefte van de gewassen en de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting;
3. door in zijn actieprogramma (in de wet) geen gebruiksnormen op te nemen waarbij het op of in de bodem brengen van dierlijke mest-stoffen wordt beperkt tot de in bijlage III, 1, punt 3, van de Nitraatrichtlijn genoemde hoeveelheden per hectare per jaar (210 kg stikstof voor de periode tot 19 december 2002 en 170 kg stikstof voor de periode daarna);
4. door geen voorschriften vast te stellen omtrent aanwending en gebruik van kunstmest, het toepassen van meststoffen in de nabijheid van waterlopen en het aanwijzen van steile hellingen, waarmee de afvoer van nutriënten naar het water op een aanvaardbaar niveau wordt gehouden;
5. door in zijn actieprogramma geen aanvullende of verscherpte maatregelen betreffende droge zandgronden op te nemen (Kamerstuk II, 26729, nr. 58).

Het fundament onder de implementatiewijze, Minas en het stelsel van verliesnormen, is hiermee als in tegenspraak met de Nitraatrichtlijn beoordeeld. Een grote aanpassing van het mestbeleid is hierdoor noodzakelijk geworden. De tijdsspanne was hiervoor beperkt, aangezien het nieuwe actieprogramma ingediend moest zijn voor 20 december 2003.

De Commissie had aangegeven alleen een derogatie te steunen die gebaseerd is op een actieprogramma dat volledig in overeenstemming is met het Hofarrest (Kamerstuk II, 26729, nr. 58). De benodigde aanpassingen zijn als volgt:

1. Nederland zal gebruiksnormen voor dierlijke meststoffen moeten introduceren. In het kader van het overleg over de derogatie is al met de Commissie afgesproken om een gebruiksnorm voor dierlijke mest in te voeren;
2. Het arrest maakt ook duidelijk dat Nederland gebruiksnormen voor de totale bemesting moet introduceren. Het gaat dan naast dierlijke mest ook om kunstmest, overige meststoffen en bijdragen vanuit de bodem;
3. Voor wat betreft de opslagcapaciteit van dierlijke mest zal Nederland nadere maatregelen moeten treffen die eisen stellen aan de minimum opslagcapaciteit op individueel bedrijfsniveau;
4. Het arrest maakt voorts duidelijk dat aanvullend beleid voor uitspoelingsgevoelige gronden noodzakelijk blijft (Kamerstuk II, 26729, nr. 58).

4. Analyse van het implementatieproces

4.1 De rollen van actoren in het proces

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de rollen van de verschillende actoren in het proces. In de hierna volgende paragrafen komt de verklaring daarvan aan de orde.

Het ministerie van VROM

Het ministerie van VROM was het verantwoordelijke ministerie voor de implementatie van de Nitraatrichtlijn, en voerde vanuit deze rol de onderhandelingen met de Europese Commissie. Voor de nationale implementatie was het ministerie echter sterk afhankelijk van het ministerie van LNV. VROM heeft gedurende het proces nadrukkelijk het milieubelang behartigd. Dit is met name zichtbaar in het proces rondom de totstandkoming van de Nitraatrichtlijn. Hier wordt in de volgende paragraaf nader op ingegaan. In de tweede helft van de jaren '80 was er sprake van een door grote belangentegenstellingen verstoorde relatie met het ministerie van LNV (Frouws, 1994), maar na het opzetten van een gezamenlijke projectorganisatie voor het mestbeleid is deze relatie sterk verbeterd. De beide ministeries zijn daarna gezamenlijk opgetrokken bij de implementatie van de Nitraatrichtlijn.

De Tweede Kamer

De Nederlandse nationale politiek, waarvan het zwaartepunt in de Tweede Kamer ligt, was verantwoordelijk voor de besluitvorming rondom de nationale implementatie. Hierdoor werd de Tweede Kamer geconfronteerd met de directe negatieve effecten van de eisen uit de Nitraatrichtlijn. De politiek wilde deze tot een minimum inperken, gezien de politieke gevoeligheid van verregaande maatregelen in de agrarische sector. De politiek fungeerde hierdoor als een motor achter de afzwakking van Minas, wat tot een negatieve beeldvorming in Brussel leidde. Daarnaast legde de politiek hiermee ook de ministeries beperkingen op in hun beleidsvrijheid, aangezien ministers verantwoording af moeten leggen aan de Tweede Kamer. De Europese context nam in de belangenafweging van de politiek geen grote plaats in.

Het ministerie van LNV

Het ministerie van LNV is verantwoordelijk voor het Nederlandse mestbeleid (samen met het ministerie van VROM) en het landbouwbeleid. Vanuit deze positie had het ministerie een belangrijke rol in de implementatie van de Nitraatrichtlijn. Bij ingrijpende maatregelen in de sector wordt het ministerie daar als eerste op aangesproken, waardoor sociaal-economische sectorbelangen van invloed waren op het beleid van dit ministerie. Het ministerie van LNV heeft de gevolgen van de Nitraatrichtlijn in beginsel onderschat. Het balanceerde tussen het implementeren van de richtlijn en het beperken van de sociaal-economische gevolgen. Hier wordt in de volgende paragrafen uitgebreider op ingegaan.

Europese Commissie

De Commissie verkeerde in de discussie rondom de implementatie van de Nitraatrichtlijn in een bijzonder machtige positie. Nederland had zelf de Nitraatrichtlijn ondertekend, waardoor de Commissie in feite Nederland gedurende het hele proces juridisch in de tang heeft gehad. De Commissie stond op het juridische standpunt dat het middelvoorschrift bindend is, terwijl Nederland op het bestuurlijke standpunt stond dat het doel boven het middel gaat. De commissie heeft een juridische positie ingenomen door de inbreukprocedure te starten, en had hier ook alle mogelijkheden voor. Bovendien past dit binnen de cultuur van de Europese Commissie, die sterk juridisch georiënteerd is.

Binnen de Europese Commissie had het Nederlandse mestbeleid een zeer slechte reputatie. Nederland stond bekend als een land dat het sociaal-economische landbouwbelang liet prevaleren boven het milieubelang. De Commissie zag inkrimping van de veestapel als enige manier om de milieudoelstellingen te behalen, maar Nederland zette in op complexe regelgeving om aan deze inkrimping te ontkomen. Minas en de mestafzetovereenkomsten werden gezien als voorbeelden hiervan: het was nooit duidelijk wat echt verboden is en wat niet, want er zijn talloze uitzonderingen op de regels. Minas is 'één en al uitzondering'. Hierdoor ontstond het beeld bij de Europese Commissie dat Nederland niet alleen het middelvoorschrift negeerde, maar ook het doel niet serieus nam.

Het Europese Hof

Het Europese Hof heeft een belangrijke rol gespeeld in de uiteindelijke problemen met Minas. Het Hof heeft namelijk de interpretatie van de Commissie van de Nitraatrichtlijn overgenomen. Hierdoor is bewegingsruimte binnen de richtlijn uiteindelijk kleiner geworden dan hij daarvoor was. Dit had Nederland niet verwacht. Binnen de Nitraatrichtlijn was juridisch meer van Minas overeind te houden dan uiteindelijk is gebeurd.

LTO-Nederland

LTO fungeerde als de belangrijkste maatschappelijke gesprekspartner van LNV en VROM. Deze organisatie vertegenwoordigt een doelgroep met een sociaal-economisch belang gerelateerd aan de Nitraatrichtlijn. Het aantasten van dit belang is politiek gevoelig, waardoor draagvlak bij LTO - en voorheen het Landbouwschap - belangrijk was bij de implementatie van maatregelen. Hierdoor had de georganiseerde landbouw grote invloed op de totstandkoming van het Nederlandse mestbeleid, zij het dat deze invloed geleidelijk van relatief minder betekenis werd (Frouws, 1994). LTO vertegenwoordigt een zeer diverse doelgroep. Zo is het belang van veehouders bij industriële mestverwerking van geheel andere aard dan dat van akkerbouwers, wat één van de oorzaken vormde voor de mislukking daarvan (Frouws, 1998). De diversiteit van de doelgroep betekende evenwel tevens een politiek argument. Voor ieder type bedrijf leven weer andere knelpunten. LTO drong daarom aan op uitzonderingen voor specifieke typen bedrijven. De politiek was gevoelig voor deze argumenten. De diversiteit had tot slot tot gevolg dat LTO niet altijd vanuit een éénduidige visie sprak. LTO richtte zich in haar lobby vooral op LNV en VROM. De Europese Commissie was veel minder een partner.

Stichting Natuur en Milieu (SNM)

Stichting Natuur en Milieu (samen met Waterpakt/Reinwater en de Consumentenbond en in nauw overleg met VEWIN, natuur-, water- en recreatieorganisaties) vond bij het behartigen van het milieubelang naar haar gevoel weinig gehoor bij de departementen van VROM en LNV en het parlement. Hierop hebben deze organisaties een civiele procedure gestart tegen de Staat der Nederlanden in verband met strijdigheid van het Nederlandse mestbeleid met de EU-nitraatrichtlijn. Deze procedure loopt nog steeds bij de Nederlandse civiele rechter (Hoge Raad). Daarnaast is Stichting Natuur en Milieu contact gaan zoeken met de Commissie en heeft een formele klacht ingediend. De commissie was ontvankelijk voor de argumenten van de SNM, gezien het wantrouwen dat er was tegen de argumentatie en informatie van de Nederlandse ministeries. Hierdoor heeft SNM een grote invloed uitgeoefend op het besluit van de Europese Commissie om niet met het Nederlandse beleid akkoord te gaan.

Het onderzoek

In Nederland heeft het onderzoek een belangrijke rol in de discussie gespeeld. De basis van het denken in termen van evenwichtsbemesting ligt in het onderzoek. Dit onderzoek stond echter ter discussie, omdat er ook onderzoekers waren die twijfelden aan de mogelijkheid om middels Minas aan de Nitraatrichtlijn te voldoen. Ook op EU niveau was er twijfel over de wetenschappelijke waarde van het beleidsondersteunende onderzoek in Nederland, ook omdat het niet steunde op internationale publicaties. Deze twijfel werd versterkt door de binnenlandse discussie in Nederland, waar door bijvoorbeeld de milieu-lobby op werd ingespeeld. Zo vond deze de wetenschappelijke onderbouwing van de derogatie onder de maat en heeft een contra-expertise door Arcadis laten verrichten. Dit rapport is aan de Commissie aangeboden. Dit versterkte in de ogen van de Commissie het beeld van afhankelijkheid van het onderzoek.

4.2 Waarom is de Nitraatrichtlijn ondertekend?

Nederland en de Nitraatrichtlijn

Nederland heeft in de onderhandelingen over de richtlijn altijd ingezet op de mogelijkheid om zelf invulling te geven aan de richtlijn. De derogatiemogelijkheid is daar het concrete resultaat van, maar Nederland was hiervoor afhankelijk van de Commissie. Hier heeft Nederland zodoende niet zijn doelstelling in de onderhandelingen gehaald.

Daarnaast heeft Nederland de mogelijkheden van derogatie overschat. Nederland interpreteerde het begrip als een mogelijk permanente vrijstelling voor de helft van haar landbouwareaal, terwijl de Europese Commissie het zag als een tijdelijke vrijstelling voor een klein areaal, tenzij alle doelen van bijlage III van de richtlijn gehaald zijn.

Een aantal schriftelijke bronnen geeft inzicht in de acceptatie van de Nitraatrichtlijn in het begin van de jaren '90. Ten tijde van de ondertekening van de Nitraatrichtlijn is deze in de ogen van de Nederlandse overheden wat betreft de fasering en normering in overeenstemming met het Nederlandse mestbeleid (VROM, 1991). Het Nederlandse mestbeleid had destijds evenwichtsbemesting als doelstelling, te bereiken in het jaar 2000.

Over het gemak waarmee de richtlijn te implementeren was, zijn er in de tijdsperiode van de ondertekening echter verschillende geluiden te horen. In het implementatieplan Nitraatrichtlijn van februari 1992 wordt aangegeven dat “de onderhavige richtlijn voor een groot deel goed aansluit bij het in diverse regeringsnota’s vastgelegde mestbeleid” (VROM, 1992). Toch is gedurende het onderhandelingstraject al geconstateerd: “voor Nederland leidt het door de Commissie voorgestelde maximum voor het gebruik van dierlijke mest vooral bij grasland tot een groot knelpunt in die zin dat het in de richtlijn voorgestelde maximum voor grasland belangrijk strenger is dan de eindnorm in het Nederlandse mestbeleid” (VROM, 1990). In deze notitie wordt reeds voorgesorteerd op een optie zoals derogatie. In een brief van de Permanente Vertegenwoordiging aan de Europese Commissie (26 maart 1990) wordt de inschatting gemaakt dat de eindnormen in het Nederlandse fosfaatbeleid leiden tot stikstofnormen rond de 170 kg/ha voor bouwland en snijmaisland en 270 kg voor grasland. Daarnaast wordt aangegeven dat deze laatste hoeveelheid niet voldoet om de 50mg norm te halen op zandgrond.

Opvallend is de stelling uit het implementatieplan in 1992 dat geen verregaande aanpassing van het Nederlandse beleid noodzakelijk is, terwijl de Permanente Vertegenwoordiging in 1990 in haar brief al constateert dat met het voorgestane beleid de normen niet gehaald worden. Uit de interviews is naar voren gekomen dat men zich op dat moment nog niet precies bewust was van de mogelijke gevolgen van de Nitraatrichtlijn. In de bovenstaande schriftelijke bronnen wordt aangegeven dat er in ieder geval over gesproken werd. Vast staat zodoende dat er verschillende geluiden te horen waren, én dat er inschattingen waren die de latere problemen voorspelden.

Zowel het ministerie van VROM als dat van LNV is geraadpleegd vóór de ondertekening van de richtlijn. Beide zijn akkoord gegaan. Gezien de latere problemen met het halen van de normen van de richtlijn kan men constateren dat met name het ministerie van LNV, als verantwoordelijk ministerie voor de landbouw, de consequenties van de richtlijn onderschat heeft. Illustratief voor de situatie is het verloop van de onderhandelingen tussen de lidstaten over de richtlijn in 1991. Deze duurden tot laat in de avond. Voorafgaand aan het nemen van het definitieve besluit legde de onderhandelende minister, dhr. Alders, telefonisch het voorstel voor aan de verantwoordelijke directeur bij LNV. Deze schatte in dat bij het voorliggende voorstel de gevolgen acceptabel zouden zijn. Dit was één van de redenen die Alders deed besluiten de richtlijn te ondertekenen. Achteraf kan de inschatting van de LNV directeur als een onderschatting gezien worden.

De druk tot ondertekening van de richtlijn was destijds groot. Een verklaring hiervoor kan worden gezocht in het politieke klimaat van het einde van de jaren '80 en het begin van de jaren '90. Het milieu was op dat moment een belangrijk politiek thema, en Nederland was één van de voorlopers op het gebied van milieubeleid in de Europese Gemeenschap. Vanuit deze uitgangssituatie zou afwijken van de milieu georiënteerde koers in het geval van de Nitraatrichtlijn tot politiek gezichtsverlies leiden.

Van toepassing op heel Nederland

De aanwijzing van het nitraatgevoelig gebied in Nederland is gebeurd in 1993. Het is vanaf het begin van de onderhandelingen rondom de Nitraatrichtlijn de bedoeling van de Nederlandse overheden geweest om het actieprogramma op heel Nederland van toepassing te verklaren. Zij ondersteunden dan ook het opnemen van criteria in de richtlijn waarbij dit haast niet meer te voorkomen was. In 1993 werden echter de eerste problemen met het halen van de doelstellingen van de

Nitraatrichtlijn zichtbaar. Bij het aanwijzen van kwetsbare gebieden had het grondgebied waarvoor de richtlijn geldt eventueel nog beperkt kunnen worden. Over de toenmalige mogelijkheden om een kleiner gebied dan geheel Nederland aan te wijzen zijn de meningen verdeeld, variërend van onhaalbaar tot een kleine mogelijkheid. Opvallend is dat de respondenten van VROM meer mogelijkheden zagen dan die van het ministerie van LNV, maar ook bij VROM is de inschatting dat een poging slechts een deel van Nederland aan te wijzen als kwetsbaar gebied, weinig soelaas had geboden.

4.3 Keuze voor een andere implementatiestrategie

Verschuivingen in het beleid

Ten tijde van de ondertekening van de Nitraatrichtlijn was er optimisme over de mogelijkheid om op tijd aan de doelen van de richtlijn te voldoen. Gedurende het proces van implementatie van de Nitraatrichtlijn is echter een aantal verschuivingen van het zwaartepunt van het beleid en de beleidsmethodiek te zien.

Ten eerste is er geschoven met de fasering. Het Nederlandse mestbeleid van de eerste helft van de jaren '90 gaat uit van het realiseren van eindnormen in het jaar 2000. De Nitraatrichtlijn beoogt haar eindnormen te bereiken in 2002. In de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid uit 1995 worden de eindnormen van het Nederlands mestbeleid verplaatst naar 2008/10. Dit is tot 2001 het beoogde tijdpad geweest. Nadat een aantal belangenorganisaties voor water, waaronder de Stichting Natuur en Milieu en het Waterpakt, de Nederlandse staat had aangeklaagd voor het te laat uitvoeren van het nitraatbeleid, heeft de Nederlandse overheid het behalen van de norm weer terug moeten schuiven naar 2003.

Ten tweede vormt het stelsel van verliesnormen dat ten grondslag lag aan Minas een grote verschuiving in het beleid. De Nitraatrichtlijn is een stelsel dat gebaseerd is op gebruiksnormen. Tot de invoering van Minas was ook het Nederlandse mestbeleid gebaseerd op gebruiksnormen. Weliswaar waren deze gekoppeld aan de hoeveelheid fosfaat in de mest, in plaats van de hoeveelheid stikstof die de richtlijn voorschrijft, maar de systematiek was vergelijkbaar. Vervolgens is er met de Integrale Notitie voor gekozen om de richtlijn te implementeren via een stelsel van verliesnormen, een methode die niet in overeenstemming is met de werkwijze in de richtlijn. De beide ministeries geven in de Integrale Notitie aan dat dit het geval is, en dat hierover nadere gesprekken met de Commissie plaats moesten vinden.

Een derde verschuiving in het beleid betreft het schuiven met de normen, heffingen en vrijstellingen bij de totstandkoming en implementatie van Minas. Bij politieke discussies over de normen, heffingen, forfaits en uitzonderingen is steeds veel toegegeven aan de agrarische sector. Hierdoor is de effectiviteit van het instrument onder druk komen te staan.

Verklaringen voor verschuivingen in het beleid

Hiervóór is aangegeven dat er een aantal verschuivingen in het beleid heeft plaatsgevonden. Aan deze verschuivingen ligt een aantal argumenten ten grondslag. Ten eerste begon men zich in Nederland eind 1993, mede gezien de problemen met mestverwerking, te realiseren dat evenwichtsbemesting in het jaar 2000 niet haalbaar was. Rechtstreekse implementatie van de generieke normen die in het mestbeleid opgenomen waren, zonder mestverwerking als extra instrument, zou op dat moment een verregaande sanering van de sector betekend hebben. Hier was in de politiek en in de sector geen draagvlak voor.

Argumenten hiervoor waren de economische gevolgen, maar ook de handhavingproblemen en kosten bij een dergelijke koude sanering. Het versoepelen van de normen en naar achteren verplaatsen van de fasering van de doelen, beperkten deze gevolgen. Dit was echter alleen mogelijk voor het Nederlandse mestbeleid. De doelen en fasering van de Nitraatrichtlijn lagen vast. Hiermee werd in de Nederlandse politiek en het beleid geen rekening gehouden. Draagvlak werd met name politiek erg belangrijk gevonden. Dit leidde tot aanvaarding van het door het Landbouwschap voorgestelde doelenbeleid ('*Mineraal Centraal*') in de vorm van Minas. Tegelijkertijd werden er vele uitzonderingen en vrijstellingen in de regeling opgenomen. Het binnenlandse draagvlak voor Minas werd daarmee behouden, maar het draagvlak in de Europese Commissie kwam door deze versoepeling onder druk te staan.

Bij de keuze in de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid voor het verschuiven van de normering, de fasering en de systematiek van het mestbeleid was men zich in Nederland, zowel politiek als ambtelijk, weinig bewust van de noodzaak van het voldoen aan de Nitraatrichtlijn. De Integrale Notitie is in dit verband illustratief. Hierin komt de richtlijn maar één maal voor. Door dit gebrek aan aandacht voor de richtlijn, maakte deze geen dominant onderdeel uit van het ambtelijke, maar vooral ook politieke keuzeprocess. De normering, systematiek en tijdsfasering werden verschoven zonder rekening te houden met de Nitraatrichtlijn.

In deze context is te verklaren waarom het systeem van verliesnormen zo aantrekkelijk was in de ogen van de politiek en de sector. Hierdoor werd het immers mogelijk om, zonder de gebruiksnorm uit de Nitraatrichtlijn in te voeren, toch te voldoen aan de doelstelling van 50 mg nitraat in het grondwater. Er werden bovendien in de (onderzoeks)praktijk aanzienlijke milieuresultaten geboekt. Er werd zwaar op dit alternatief ingezet zonder een gedegen analyse van de haalbaarheid in Brussel. Toen de Commissie niet met de werkwijze akkoord ging, heeft men getracht met aanscherping van de normen en heffingen, en uiteindelijk met de introductie van de mestafzetovereenkomsten, alsnog de Commissie tevreden te stellen.

De twee betrokken ministeries, die van VROM en LNV, waren ten tijde van het keuzeprocess gericht op het vinden van een oplossing in de nationale context. Bij de keuze voor het overgaan op Minas maakten zij de inschatting dat deze werkwijze uiteindelijk geaccepteerd zou worden door de Commissie. Deze inschatting was gebaseerd op het argument dat het doel van de richtlijn (50 mg nitraat per liter grondwater) centraal staat. Zo lang het doel maar gehaald wordt, waren naar de inschatting van de ministeries andere middelen toegestaan. Deze bestuurlijke visie is echter nooit ondersteund door de EU.

De Nederlandse inschatting was met name gebaseerd op de eigen opinie. Hierbij werd voorbij gegaan aan de juridische cultuur en opinie van de Commissie. Nederland maakte haar keuze zodoende met de rug naar Brussel. Pas na afwijzing van het eerste Actieprogramma startte men met communicatie over Minas, maar de ver uiteen liggende uitgangssituaties waren toen al vastgelegd. In de ogen van de Commissie was die communicatie meer gericht op rechtvaardiging van de Nederlandse aanpak dan op beantwoording van de vragen en tegemoetkoming aan de bedenkingen van de Commissie. Ambtenaren en ministers waren beter in staat een brug te slaan naar het denken van de Commissie dan politici, maar deze laatste zetten de toon.

Uitspraak advocaat-generaal en het Hofarrest

Na de uitspraak van de advocaat-generaal is men bij LNV serieus rekening gaan houden met het afwijzen van Minas. Toch verwachtte men nog geen definitieve afwijzing van Minas als instrument, omdat men het oordeel van de advocaat-generaal niet overal even goed onderbouwd vond. Het uiteindelijke Hofarrest wordt door het ministerie van LNV dan ook gezien als een zeer strikte interpretatie van de Nitraatrichtlijn. Wel is na de uitspraak van de advocaat-generaal nagedacht over andere implementatiemogelijkheden. Men is echter formeel doorgegaan in dezelfde lijn, omdat er weinig geloof in eigen kunnen zou spreken uit een beleidswijziging.

4.4 De acceptatie van de Nederlandse implementatiestrategie

De Nederlandse wijze van implementeren van de Nitraatrichtlijn, zoals voor het eerst geformuleerd in de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid, is nooit geaccepteerd door de Europese Commissie. Dit leidde tot de inbreuk- en hofprocedures. Naast de inhoudelijke verschillen is er ook een aantal procesmatige verklaringen voor de moeizame acceptatie.

Ten eerste was draagvlak in de sector één van de uitgangspunten van het Nederlandse beleid. Zoals aangegeven waren de normen van de Nitraatrichtlijn streng ten opzichte van de bestaande Nederlandse situatie. Om aan de doelen te kunnen voldoen, waren daarom ingrijpende maatregelen nodig. Draagvlak als uitgangspunt impliceerde aanpassingen van de normen van Minas. Door dit onderhandelingsproces op Nederlands niveau ontstond echter een normstelling waarmee het behalen van de doelen van de Nitraatrichtlijn ter discussie kwam te staan. De Nederlandse discussie en de Europese context stonden zodoende min of meer los van elkaar. Het Nederlandse alternatief voor implementatie van de Nitraatrichtlijn werd in de ogen van de Commissie niet serieus ingezet om de doelstellingen te halen.

Een tweede verklaring voor het niet accepteren van Minas door de Commissie is de wetenschappelijke onderbouwing ervan. De Commissie keek anders naar wetenschappelijke rapporten dan de Nederlandse ministeries. In de Commissie werden deze rapporten gezien als onderdeel van de argumentatie van de Nederlandse overheid, en daarom niet als onafhankelijk. Dit maakte het voor LNV moeilijk om zijn beleid te onderbouwen. De milieubeweging, aangevoerd door Stichting Natuur en Milieu en Waterpakt, vond de wetenschappelijke onderbouwing van de derogatie onder de maat en heeft een contra-expertise laten verrichten die dit beeld bevestigde. Dit rapport is aan de Commissie aangeboden en had wezenlijke invloed op het toch al negatieve beeld van de Nederlandse onderbouwing. Dit versterkte het beeld van afhankelijkheid van het onderzoek.

Tot slot is de positie van Nederland ten opzichte van de overige EU-lidstaten verklarend voor de problemen met de acceptatie van Minas. De Nederlandse landbouw is, in vergelijking met andere Europese landen, zeer intensief gelet op het gebruik van kunstmest en dierlijke mest, en zou zich derhalve de noodzaak van de Nitraatrichtlijn het sterkst aan moeten trekken. De Commissie en de andere lidstaten volgden daarom de Nederlandse implementatie met argusogen. Ten tweede betekende een uitzonderingspositie voor de Nederlandse landbouw een versterking van de concurrentiepositie van deze ten opzichte van de landbouw in de andere lidstaten. Vanuit de Europese context werd Nederland er daarom sterk aan gehouden de richtlijn nauwgezet te implementeren.

4.5 De onderhandelingsstrategie van Nederland

De Nederlandse overheden hebben na de afwijzing van het eerste Actieprogramma intensief getracht om tot overeenstemming met de Commissie te komen. In deze onderhandelingsstrategie is voorbij gegaan aan eerdere ervaringen met de Commissie. Achteraf kan geconstateerd worden dat al bekend was dat de Europese Commissie een juridische cultuur kent, waarin sterk de nadruk wordt gelegd op het letterlijk naleven van richtlijnen. Vanuit deze optiek is te verklaren dat het Nederlandse systeem, dat meer een bestuurscultuur kent, in de ogen van de Commissie niet ver genoeg gaat. Hetzelfde geldt voor de inschatting van de gevolgen van de Hofprocedure. Het dermate strikt interpreteren van een richtlijn gebeurt vaker. Hierover heeft echter binnen de Nederlandse ministeries onvoldoende communicatie plaatsgevonden. De ministeries van LNV en VROM gingen de onderhandelingen in zonder zich te verdiepen in eerdere ervaringen aangaande dergelijke situaties. De Nederlandse onderhandelingsstrategie was hierdoor gebaseerd op een onvoldoende realistisch beeld van de onderhandelingspartner. In de beginfase van het proces heeft er onvoldoende onderzoek plaatsgevonden naar de speelruimte bij de onderhandelingspartner.

Een voorbeeld van deze werkwijze, en de risico's die deze met zich meebracht, is de organisatie van excursies voor Europese ambtenaren. Op de proefboerderij 'De Marke' zijn ambtenaren van de Europese Commissie uitgenodigd om de resultaten te laten zien van wetenschappelijke proeven met mineralenmanagement. De jaarlijkse metingen van het nitraatgehalte gaven de successen aan van het mineralenmanagement: in een langzaam dalende lijn kwam het nitraatgehalte van het grondwater onder de 50 mg per liter. Met dergelijke gegevens trachtte men de medewerkers van de Commissie te overtuigen van de meerwaarde van Minas. Echter, de gegevens toonden in een bepaald jaar een piek in de nitraatwaarde. Deze kon verklaard worden door een opvallend hoge regenval in dat jaar. In de bestuurlijke Nederlandse cultuur werd dit niet als een probleem gezien, maar slechts als een incident. De medewerkers van de Commissie, afkomstig uit een juridische cultuur, zagen dit echter als een teken dat de systematiek onvoldoende was om het doel van de richtlijn daadwerkelijk te bereiken. Het gebruik van dergelijke cijfers illustreert dat de Nederlanders een onderhandelingsstrategie van onderwijzen volgden, zonder zich in de positie en visie van de onderhandelingspartner te verdiepen.

Een tweede kenmerk van de Nederlandse onderhandelingsstrategie is de principiële opstelling. De Nederlandse ambtenaren waren ervan overtuigd dat Minas een veel innovatiever mestbeleid representeerde dan de Nitraatrichtlijn. Vanuit deze principiële positie gingen zij de onderhandelingen aan, zonder veel ruimte voor discussie over de systematiek te bieden.

Een voorbeeld hiervan vormt een aantal van de middelen die in bijlage III van de Nitraatrichtlijn worden voorgeschreven. Deze bevatten bepalingen over het opbrengen van mest bij hellingen, bevroren grond etcetera. Deze waren in Nederland vrij gemakkelijk en zonder grote gevolgen in de wet op te nemen (Woldendorp, 2003). De Nederlandse overheid stelde zich echter op het standpunt dat dit niet past in de Nederlandse implementatiefilosofie. Ondanks het relatief kleine belang van deze maatregelen weigerde de Nederlandse overheid zodoende categorisch deze in de wet op te nemen. Hierdoor ontstond bij de Commissie het beeld van Nederlandse onwelwillendheid ten opzichte van haar richtlijn. Een meer pragmatische houding in dezen had wellicht de relatie, en daardoor de onderhandelingsmogelijkheden, kunnen verbeteren.

De onderhandelsstrategie van de Nederlandse overheden was er zodoende met name op gericht het systeem nader toe te lichten en te onderbouwen. Er is veel wetenschappelijk onderzoek gedaan om de resultaten te laten zien en duidelijk te maken dat met Minas de doelen van de Nitraatrichtlijn gehaald zouden kunnen worden. Hierbij is de discussie over de wenselijkheid van de systematiek van Minas uit de weg gegaan.

5. Slotbeschouwing

De betekenis van de Nitraatrichtlijn is in Nederland voortdurend onderschat. In 1995 is, na het mislukken van de grootschalige mestverwerking, gekozen voor een mestbeleid dat wat betreft normstelling, systematiek en fasering niet in overeenstemming was met de Nitraatrichtlijn. De Europese Commissie heeft bij het beoordelen van het eerste Actieprogramma Nitraatrichtlijn aangegeven dat zij het niet met deze benadering eens was. Draagvlak in de sector was vanuit de politiek, maar ook vanuit handhavingsoogpunt, echter één van de uitgangspunten van het Nederlandse mestbeleid. Het moeizaam bereikte Nederlandse compromis wilde men niet onder druk zetten door implementatie van de Nitraatrichtlijn. Met name de Nederlandse binnenlandse politiek is hierop van invloed geweest. De politici waren echter slecht op de hoogte van de werking van de richtlijn. Bovendien werd de Nederlandse implementatie door middel van Minas gezien als dermate vooruitstrevend, dat het moeilijk voor te stellen was dat de Commissie het uiteindelijk niet zou accepteren.

Vanuit dat standpunt zijn de ministeries van LNV en VROM de onderhandelingen met de Europese Commissie aangegaan. De strategie voor deze onderhandelingen was gebaseerd op pogingen om de Europese Commissie te overtuigen van de voordelen van Minas. Hierbij heeft men de systematiek niet werkelijk ter discussie willen stellen, maar heeft men zich gericht op wetenschappelijk onderbouwen en demonstreren. De Europese Commissie werd voorzien van wetenschappelijke onderbouwingen van Minas, en ambtenaren werden uitgenodigd om de resultaten op proefboerderijen te aanschouwen. Het standpunt van Nederland was gebaseerd op geloof in het eigen systeem en een bestuursgerichte cultuur. De Nederlandse overheden kozen echter voor een principiële houding. Hiermee zetten zij de relatie met de Commissie onder druk. Een meer pragmatische houding, met name ten opzichte van de minder verstrekkende voorschriften uit de Nitraatrichtlijn, had wellicht meer mogelijk gemaakt. Het wantrouwen binnen de Commissie tegen Nederland was namelijk groot. Nederland werd gezien als een land dat inkrimping van de veestapel wilde voorkomen. Dit standpunt werd gevoed door de Nederlandse milieulobby, die met onderzoeksrapporten haar stelling onderbouwde dat het Nederlandse mestbeleid niet voldeed aan de Nitraatrichtlijn.

De aanpassingen van het Nederlandse mestbeleid om aan de Commissie tegemoet te komen, hebben nooit tot het gewenste resultaat geleid. In eerste instantie was het beleid dermate zwak ingestoken dat de Commissie het niet serieus kon nemen als implementatiestrategie van de Nitraatrichtlijn. De aanpassingen die daarna doorgevoerd zijn, gingen steeds minder ver dan de Commissie wilde. Dit versterkte het beeld van Nederland als een land dat niet aan zijn verplichtingen wilde voldoen. Bovendien weigerde Nederland zijn systematiek fundamenteel ter discussie te stellen, totdat het daartoe door het Europees Hof van Justitie gedwongen werd.

De Nederlandse onderhandelingsstrategie kent derhalve een aantal knelpunten. Ten eerste was zij gebaseerd op een onderschatting van de gevolgen van de Nitraatrichtlijn. Ten tweede was de Nederlandse opstelling in de onderhandelingen weinig pragmatisch. Ten derde heeft Nederland de Commissie nooit het gevoel gegeven dat het serieus bezig was de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn te halen.

Deze punten zijn te verklaren door de in Nederland sterk levende overtuiging dat Minas een vooruitstrevend systeem was, waarmee aan de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn voldaan kon worden. De resultaten waren er wel degelijk, maar deze overtuiging leidde tot een principiële opstelling, met weinig ruimte voor pragmatisme. Een tweede verklaring was gebrek aan politiek en maatschappelijk draagvlak voor inkrimping van de veestapel. Minas was het resultaat van een moeizame consensus, die men niet fundamenteel ter discussie wilde stellen. Aanscherpingen van het Nederlandse mestbeleid werden bovendien in de politieke besluitvorming vaak dermate afgezwakt dat ze wel op nationaal, maar niet meer op Europees draagvlak konden rekenen.

Het Nederlandse mestbeleid in het eerste Actieprogramma en de Europese Nitraatrichtlijn verschillen sterk in systematiek, normen en fasering. Zowel Nederland als de Europese Commissie was weinig bereid tot toenadering. De juridische positie van de Europese Commissie was echter sterker, aangezien Nederland de Nitraatrichtlijn zelf mede heeft ondertekend. Het Hofarrest laat dan ook geen twijfel bestaan over de vraag of Nederland of de EU het primaat heeft.

Literatuurlijst

Referenties

- Frouws, J. Mest en Macht. Een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970. Proefschrift LUW, Wageningen, 1994.
- Frouws, J. De legitimiteit van het mestbeleid, 51-67 in P. Schedler en F. Glastra (red.), 1998, Voorlichting in Veldtheoretisch Perspectief, uitgangspunten en casestudies, Utrecht: Lemma.
- Frouws, J. Milieukennis in de marge van het mestbeleid, 67-87 in: Willens en Wetens. De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen. R.J. In 't Veld (red.). RMNO rapport, Utrecht, 2000.
- Goodchild, R.G. EU Policies for the reduction of nitrogen in water: the example of the Nitrates Directive. In: Environmental pollution 102, S1 (1998) 737-740.
- Hanegraaf, M.C. and D.J. den Boer Perspectives and limitations of the Dutch minerals accounting system (MINAS). In: European Journal of Agronomy 20 (2003) 25-31.
- Henkens, P.L.C.M. and H. van Keulen Mineral policy in the Netherlands and nitrate policy within the European Community. In: Netherlands Journal of Agricultural Science 49 (2001) 117-134.
- Joosten, L.T.A., S.T. Buijze and D.M. Jansen Nitrate in sources of drinking water? Dutch drinking water companies aim at prevention. In: Environmental pollution 102, S1 (1998) 487-492.
- Minister van LNV Brief aan de kamer inzake terugtrekking eerste actieprogramma Nitraatrichtlijn. 24445, nr. 36.
- Ministers van LNV en VROM Brief aan de kamer inzake vernieuwing mestbeleid. 26729, nr. 1.
- Ministerie van LNV Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid.

Ministerie van VROM	Den Haag, oktober 1995.
Ministerie van VROM	Concept standpunt EG Richtlijn nitraatgevoelige gebieden. Den Haag, 28 maart 1989.
Ministerie van VROM	Achtergrondnotitie EG-Richtlijn nitraat. Den Haag, 15-3-1990.
Ministerie van VROM	Achtergrondnotitie EG-Richtlijn nitraat. Den Haag, 23-5-1990.
Ministerie van VROM	Achtergrondnotitie EG-Richtlijn nitraat. Den Haag, 31-5-1990.
Ministerie van VROM	Notitie 'Dieptegesprek over het mest en ammoniakbeleid op 6 maart 1991'. Den Haag, 28 februari 1991.
Ministerie van VROM	Ministeriële consultaties t.b.v. EG voorzitterschap/EG-Milieuraad. Memo d.d. 24-05-91.
Ministerie van VROM	Implementatieplan EG Richtlijn nitraten uit agrarische bronnen. Den Haag, 10 februari 1992.
Ministerie van VROM-DGM	Derde Nederlandse Actieprogramma (2004-2007) inzake de Nitraatrichtlijn; 91/676/EEG, 22 december 2003.
Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Europese Gemeenschappen	Brief 'voorstel richtlijn Raad inzake bescherming zoet water, kustwater en zeewater tegen verontreiniging door nitraten', Brussel, 26 maart 1990.
Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Europese Gemeenschappen	Verslag van de 1479 ^e zitting van de raad der Europese gemeenschappen (milieu) d.d. 13/14 juni 1991 te Luxemburg. Telex. Brussel, 17 juni 1991.
Staatssecretaris van VROM	Brief aan de kamer inzake de het advies van de advocaat-generaal. 26729, nr. 59.
Staatssecretaris van VROM	Brief aan de kamer inzake de hofuitspraak. 26729, nr. 58.
Raad van de Europese Gemeenschappen	Richtlijn 91/676/EEG inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. Publicatieblad nr L 375 blz. 0001-0008.
RIVM	MINAS en Milieu, Balans en Verkenning. Bilthoven, 2002.

Tweede Kamer	Behandeling wetsvoorstel Wijziging van de meststoffenwet (24782). TK 43/3477-3515.
Tweede Kamer	Behandeling wetsvoorstel Wijziging van de meststoffenwet (24782). TK 48/3661-3699.
Tweede Kamer	Behandeling wetsvoorstel Wijziging van de meststoffenwet (24782). TK 52/3896-3945.
Verschuren, P. en H. Doorewaard	Het ontwerpen van een onderzoek. Derde druk. Utrecht, 2001.
Woldendorp, Hans Erik	Tobben met de Nitraatrichtlijn. In: Milieu en Recht, jrg. 30, nr. 12, december 2003, 342-355.

Niet geciteerde literatuur

Algemene Rekenkamer	Rapport aan de kamer inzake Invoering mineralenaangiftesysteem. 27825, nrs. 1-2.
Bastmeijer, C.J. en J.M. Verschuren	Enkele vragen over het internationaal en Europees milieurecht in verband met de Milieubalans 2003, eindrapport in opdracht van milieu- en natuurplanbureau. Tilburg, 03-03- 2003.
Berentsen, P.B.M., G.W.J. Giesen and S.C. Verduyn	Manure legislation effects on income and on N, P and K losses in dairy farming. In: Livestock Production Science, 31 (1992) 43-56.
Bloemendaal, Frits	Het Mestmoeras. Den Haag, 1995.
Conrad, J.	Nitrates in ground and drinking water: analysis of policies and regulations. In: The Science of the Total Environment 51 (1986) 209-225.
Dijk, J. H. Leneman and M. van der Veen	The Nutrient Flow Model for Dutch Agriculture: A Tool for Environmental Policy Evaluation. In: Journal of Environmental Management 46 (1996) 43-55.
Erismann, J.W., W. de Vries, H. Kros, O. Oenema, L. van der Eerden, H. van Zeijts and S. Smeulders	An outlook for a national integrated nitrogen policy. In: Environmental Science & Policy 4 (2001) 87-95.
Hack-ten Broeke, M.J.D., A.G.T. Schut and J. Bouma	Effects on nitrate leaching and yield potential of implementing newly developed sustainable land use systems for dairy

	farming on sandy soils in the Netherlands. In: <i>Geoderma</i> 91 (1999) 217-235
Minister van LNV	Brief aan de kamer inzake voorgang mestbeleid. 26729, nr. 13.
Minister van LNV	Memorie van toelichting. Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de evaluatie 2002. 28971, nr. 3.
Minister van LNV	Reactie op moties over de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid. 24445, nr. 25.
Minister van LNV	Brief aan de kamer inzake het hofarrest. 26729, nr. 59.
Minister van LNV	Brief aan de kamer inzake ontwikkelingen in het mestbeleid. 24445 en 26729, nr. 60.
Minister van LNV	Brief aan de kamer inzake de Derde Voorgangsrapportage over de implementatie van de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid. 2445, nr. 45.
Minister van LNV	Brief aan de kamer inzake de Vijfde Voorgangsrapportage over de implementatie van de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid. 2445, nr. 61.
Minister van VROM	Derogatieverzoek Nitraatrichtlijn, brief aan de Europese Commissie. Den Haag, 20 april 2000.
Minister van VROM	Milieuprogramma 1998-2001. 25605, nrs. 1-2.
Oenema, O., P.C. M. Boers, M. M. Van Eerdt, B. Fraters, H.G. van der Meer, C.W.J. Roest and J.J. Schröder	Leaching of nitrate from agriculture to groundwater: the effect of policies and measures in the Netherlands. In: <i>Environmental Pollution</i> 102, S1 (1998) 471-478.
Ondersteijn, C.J.M., A.C.G. Beldman, C.H.G. Daatselaar, G.W.J. Giesen and R.B.M. Huirne	The Dutch Mineral Accounting System and the European Nitrate Directive: implications for N and P management and farm performance. In: <i>Agriculture, Ecosystems and Environment</i> 92 (2002) 283-296.
Sonneveld M.P.W. and J. Bouma	Methodological considerations for nitrogen policies in the Netherlands including a new role for research. In: <i>Environmental Science & Policy</i> 6 (2003) 501-511.

Staatssecretaris van VROM	Brief aan de kamer inzake derde Nitraatactieprogramma. 26729, nr. 61.
Tunney, H.	Policies Related to Agriculture and Environment in the European Community. In: Marine Pollution Bulletin 29, Nos 6-12 (1994) 508-514.
Tweede Kamer	Verslag van een algemeen overleg 1-4-1998. 24445, nr. 42.
Tweede Kamer	Verslag van een algemeen overleg 16-6-1999. 24445 nr. 49.
Tweede Kamer	Verslag van een algemeen overleg 16-11-2000. 24445 enz., nr. 58.
Tweede Kamer	Verslag van algemeen overleg 11-4-2002. 26729 en 25448, nr. 54.
Tweede Kamer	Verslag van algemeen overleg 24-6-2002. 25448 en 26729, nr. 63.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid	Naar nieuwe wegen in het milieubeleid. Den Haag, juni 2003.

Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden

Naam	Rol in de implementatie Nitraatrichtlijn
Theo Meijer	Lid van de Tweede Kamer voor het CDA van 1996 – 2003, de laatste twee jaar als voorzitter van de vaste kamercommissie van Landbouw.
Edo Biewinga	Ministerie van LNV. In de periode 1999 – heden vanuit LNV verantwoordelijk voor de implementatie van de Nitraatrichtlijn.
Herman Snijders	Ministerie van LNV. In de periode 1993 – 2001 betrokken bij de implementatie van de Nitraatrichtlijn en de projectgroep voor het mestbeleid.
Michiel Dorenbos	Ministerie van VROM. In de periode 1991 – 1994 betrokken bij de implementatie van de Nitraatrichtlijn en de projectgroep voor het mestbeleid.
Mark Heijmans	LTO Nederland. In de periode 2003 – heden vanuit LTO Nederland verantwoordelijk voor het mestdossier.
Jeroom Remmers	Stichting Natuur & Milieu. Vanaf de tweede helft van de jaren '90 betrokken bij de problematiek van de Nitraatrichtlijn.
Peter Henkens	Ministerie van VROM. In de periode 1993 – 2002 vanuit VROM verantwoordelijk voor de implementatie van de Nitraatrichtlijn.
Jean Duchemin	Voormalig medewerker Europese Commissie, DG Milieu. In de periode 1998 – 2003 als Commissie-medewerker verantwoordelijk voor de implementatie van de Nitraatrichtlijn.
Gert-Jan Monteny	Dhr. Duchemin gaf zijn informatie op persoonlijke titel. Agrotechnology and Food Innovations. In 2001 betrokken bij een evaluatie van de implementatie van de Nitraatrichtlijn.

Bijlage 2: Framework voor interviews

Fase 1: De totstandkoming van de Nitraatrichtlijn

Wat was de strategie en de achterliggende motivatie van LNV/VROM bij ondertekening richtlijn?

1. Als je kijkt naar de afgesproken normen dan was de impact voor Nederland ook toen al enorm.
 - ❶ Om welke redenen en onder welke verwachtingen zijn LNV/VROM akkoord gegaan?
 - ❶ Wat verwachtten zij van de implementatie en de gevolgen van de gemaakte afspraken?
 - ❶ Zijn deze verwachtingen achteraf juist gebleken?

Fase 2: De implementatie van de Nitraatrichtlijn

Wat was de strategie en achterliggende motivatie van LNV/VROM gedurende de implementatie van de richtlijn?

1. Bij de keuze voor de gehanteerde instrumenten.
 - ❶ Deze wijken sterk af van wat afgesproken is in de Nitraatrichtlijn.
 - ❶ Waarom koos LNV/VROM hier toch voor?
 - ❶ Wat verwachtte men van de reactie van de Europese Commissie?
 - ❶ Wat was de basis van deze verwachtingen?
2. Zijn er wijzigingen opgetreden gedurende de verschillende toelichtingen/verdedigingen van het beleid van LNV/VROM bij de Europese Commissie?
3. Zijn er wijzigingen opgetreden in de verschillende actieprogramma's (96-99, 00-03, 04-07)?
4. Wat veranderde er in de strategie van LNV/VROM nadat de Europese Commissie Nederland voor het Hof had gedaagd?
5. Wat veranderde er in de strategie van LNV/VROM na de conclusie van de advocaat-generaal?
6. Wat waren de pressiemiddelen van LNV/VROM gedurende dit traject en hoe zijn ze ingezet?
7. Wat was de rol van financiële argumenten (kosten/handhaving sanering, investeringen in Minas)?
8. Wat waren de verschillen tussen de houdingen van LNV en VROM en hoe hebben deze het implementatieproces en het communicatieproces richting de Europese Commissie beïnvloedt?

Wat was de strategie en achterliggende motivatie van de EU-Commissie gedurende de implementatie van de richtlijn?

1. Welke instrumenten hebben gedurende de implementatieperiode tot de beschikking van de EU-Commissie gestaan om het Nederlandse beleid te beïnvloeden?
2. Bij behandeling toelichtingen/verdedigingen van Nederland.
 - ❶ Hier heeft de EU-Commissie consequent aangegeven niet in het Nederlandse nitraatbeleid te geloven.

3. Bij aanklagen Nederland bij het Hof van Justitie.
 - ❶ Waarom werd Nederland juist toen aangeklaagd?
 - ❶ Wie nam het initiatief?
 - ❶ Wat waren de doorslaggevende meningsverschillen?
 - ❶ Hoe werd er in Nederland op gereageerd?
 - ❶ Wat waren de verwachtingen bij LNV/VROM over het resultaat en de gevolgen daarvan voor het Nederlandse mestbeleid?
4. Wat veranderde er in de strategie van de EU-Commissie nadat zij Nederland voor het Hof had gedaagd?

Overig

1. Wat was de rol van SNM/LTO/politiek in de Nederlandse discussie?
 - ❶ Was de invloed groot of klein?
 - ❶ Was de overheid ontvankelijk voor de inbreng van SNM/LTO/politiek? Waarom wel/niet?
2. Wat was de rol van SNM/LTO/politiek in de Europese discussie?
 - ❶ Was de invloed groot of klein?
 - ❶ Was de EU-Commissie ontvankelijk voor de inbreng van SNM/LTO/politiek? Waarom wel/niet?
3. Waarop was het oordeel van de rechtbank gebaseerd? De situatie van 1999 of die van 2003?