

Aan: Tweede Kamer der Staten-Generaal

Datum 4 november 2024
Behandeld door Tom Kunzler
Telefoonnummer
Onderwerp Position Paper 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn

Natuurmonumenten, LandschappenNL, de Natuur en Milieufederaties en Natuur & Milieu delen graag hun visie op het 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn. Dit doen we hierbij aan de hand van het suggereren van concrete maatregelen, maar ook het schetsen van een bredere context die vraagt om integraler beleid vanuit de Rijksoverheid en de decentrale overheden in ons land.

In het kader van de Nitraatrichtlijn moet Nederland in 2025 een 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn opstellen. De Nitraatrichtlijn beoogt het gebruik van stikstof in de landbouw te reguleren om watervervuiling van oppervlaktewater en grondwater te voorkomen. Deze watervervuiling heeft namelijk grote gevolgen voor de natuur en biodiversiteit, drinkwater en menselijke gezondheid. Nederland was als Waterland en delta in Brussel altijd voorvechter van deze richtlijnen en de afgelopen jaren is mede dankzij deze richtlijnen de waterkwaliteit in Nederland verbeterd. Maar het halen van de afgesproken doelen ligt nog niet in het verschiep. De maatschappelijke kosten van de watervervuiling zijn zeer groot en mogelijke juridische problemen als gevolg van het niet voldoen aan de Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water vergroten deze maatschappelijke kosten verder. Dit leidt ertoe dat drinkwater voor consumenten duurder wordt, tot hogere overheidsuitgaven voor natuurherstel, tot hogere kosten voor waterzuivering en tot hogere kosten voor de volksgezondheid.

Wij noemen bewust dit bredere maatschappelijke belang omdat dit nog wel eens uit het oog verloren raakt vanwege de knel waarin sommige agrarische bedrijven zijn geraakt als gevolg van kostbare en complexe regels. Het is daarom van het grootste belang om een mestbeleid op te stellen dat daadwerkelijk bijdraagt aan schoon en gezond water voor mens, natuur en landbouw, lagere maatschappelijke kosten voor de gehele samenleving met zich meebrengt, juridische risico's verkleint en dat de agrarische sector een duurzaam toekomstperspectief biedt met navolgbaar en uitvoerbaar beleid voor de lange termijn.

Bredere context: verdienvermogen van de landbouw i.r.t. milieugebruiksruimte

Het Nederlandse mestbeleid van de afgelopen jaren bevindt zich niet in een vacuüm. Het verdienvermogen van de landbouw staat onder druk, beperkingen als gevolg van een te hoge stikstofuitstoot, de afbouw van derogatie, en onzeker en wisselend overheidsbeleid beïnvloeden de discussie. Daarom is het van het grootste belang om het opstellen van het 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn in samenspraak met het stikstofbeleid en het verdienvermogen van de landbouw op te pakken. Uit [het belevingsonderzoek van Wageningen Economic Research naar de mestregels blijkt ook dat boeren vragen om integraler beleid ten aanzien van de mestregels](#).

Uit een [ander onderzoek van de Wageningen Universiteit blijkt dat de maatregelen uit het 7^e Actieprogramma, het Addendum en de Derogatiebeschikking leiden tot een verhoging van het doelbereik van 10 procent. Op dat moment voldoet ongeveer 60 procent van de oppervlaktewateren in ons land aan de normen, maar nog altijd voldoet dan 40 procent niet aan de afgesproken normen voor stikstof en fosfaat](#) met grote gevolgen voor de waterkwaliteit, voor de natuur en voor de mens. Daarbij gaat het onderzoek van de WUR uit van een volledige naleving van alle mestregels bij alle boeren. Dit is een aanname die lastig te

rijmen valt met de realiteit van de complexe regels, een overspannen mestmarkt en gebrekkelijk toezicht en handhaving.

Dit betekent dus dat er meer ingrijpende maatregelen vereist zijn voor het 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn om te voldoen aan de gezamenlijke opgave van schoon en gezond water. Maatregelen die zonder beleid om het verdienvermogen van de landbouw te versterken, samenhang met stikstofmaatregelen en strakker ruimtelijk beleid minder effectief zullen zijn.

Ons voorstel: Om bovengenoemde redenen dient het 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn integraal opgesteld te worden. Wij adviseren daarom een addendum aan het Actieprogramma toe te voegen die de bredere beleidscontext schetst en concrete maatregelen bevat om het verdienvermogen te versterken en de samenhang tussen de mestregels enerzijds en het stikstof- en ruimtelijk beleid anderzijds te verbeteren.

Concrete voorstellen voor het 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn

- 1) **Actualiseren stikstofgebruiksruimte en ontmoedigen gebruik kunstmest:** De stikstofgebruiksruimte ligt voor veel gebieden in Nederland te hoog. Te meer omdat door toenemende droogte tijdens het groeiseizoen de uitspoeling van meststoffen naar het grond- en oppervlaktewater toeneemt. Momenteel bekijkt het CDM de actualisatie van de normen. Deze zullen naar verwachting naar beneden bijgesteld dienen te worden en dienen rekening te houden met droge periodes tijdens het groeiseizoen. Door de afbouw van derogatie neemt tevens het risico op een toename van het gebruik van kunstmest toe. Dit is onwenselijk in het kader van de klimaatdoelen en de wateropgave. Bij het actualiseren van de stikstofgebruiksruimte dienen dus met name beperkingen te komen voor de stikstofgebruiksruimte voor kunstmest. Het aanwenden van RENURE moet daarnaast ook daadwerkelijk leiden tot een evenredige afname van het gebruik van kunstmest en ook hiervoor zijn aanvullende voorschriften vereist binnen het 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn.
- 2) **Invoering graslandnorm om bij te dragen aan grondgebonden landbouw in 2032:** Nederland heeft afgesproken in 2032 een grondgebonden landbouw te hebben. Dit kan alleen met een maximale norm voor veedichtheid per hectare of een graslandnorm. De graslandnorm is een instrument om te sturen op een hoog aandeel grasland bij graasdierbedrijven en brengt tegelijkertijd het aantal dieren in evenwicht met de draagkracht van water en bodem. De draagkracht van water en bodem verschilt echter per regio en de graslandnorm moet hierop afgestemd zijn. Een graslandnorm kan zo integraal een bijdrage leveren aan schoner water, minder stikstofuitstoot en ook de klimaatimpact van de landbouw beperken. Een graslandnorm van 0,5 hectare grasland per GVE, gemiddeld over Nederland, zou het streven moeten zijn voor 2032 (ter referentie: in 2023 was er gemiddeld over Nederland, inclusief jongvee, sprake van [0.45 hectare grasland per GVE](#)). Hier zou in stappen naartoe gewerkt moeten worden richting 2032 en in het 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn dient de stapsgewijze invoering van de graslandnorm te landen. Hierbij is bijzondere aandacht vereist voor het tegengaan van negatieve effecten van een graslandnorm, zoals het maximaliseren van de melkproductie per koe. Dit heeft immers onwenselijke effecten voor de stikstofuitstoot en voor het dierenwelzijn. Mogelijkheden hiertoe zijn de melkproductie per hectare maximaliseren of het aanpassen van de definitie voor een grootvee-eenheid (GVE) naar gelang de melkgift van het dier. De Coalitie voor Grondgebonden melkveehouderij rekende in 2016 nog met ruim 7000 liter melk per koe per jaar als 1 GVE. Sinds 2016 neemt de melkproductie per koe fors toe. Om effectief te zijn moet de GVE-norm voor melkkoeien afhankelijk zijn van de melkgift. Een melkkoe met een productie van 27.000 liter komt op 3 GVE wanneer 9.000 liter als maat voor 1 GVE wordt gehanteerd.
- 3) **Tegengaan omzetten gras- naar bouwland:** Grasland leidt ten opzichte van bouwland tot minder uitspoeling van meststoffen naar grond- en oppervlaktewater. Als gevolg van de stoppersregelingen voor veehouderijlocaties, de afbouw van derogatie en stoppende boeren wordt op veel plekken in ons land grasland omgezet in bouwland voor intensieve uitspoelingsgevoelige teelten met negatieve gevolgen voor de waterkwaliteit. [Decentrale overheden maken zich zorgen](#) over het gebrek aan geschikt beleid om deze ontwikkeling tegen te gaan. Het tegengaan van

stikstofemissies via de lucht mag niet ten koste gaan van meer uitspoeling van stikstof (en bestrijdingsmiddelen) via het water. In het 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn moet daarom aandacht zijn voor behoud van permanent grasland. Dit kan op verschillende manieren, maar onder andere via een eis om 80 procent grasland te behouden bij alle graasdierbedrijven ondanks de afbouw van derogatie. Via het GLB kan eveneens gestuurd worden via de ecoregeling om permanent grasland te behouden en hiervoor boeren te belonen. Daarnaast biedt het GLB de mogelijkheid om de afname van grasland te monitoren op nationaal, regionaal en subregionaal niveau en hierop beleid te formuleren. Het tegengaan van het omzetten van grasland naar bouwland kan voorkomen worden door grond van stoppende veehouderijlocaties op te kopen en toe te voegen aan een Grondbank. Bij de uitgifte van deze grond kan de overheid vervolgens voorwaarden stellen om uitspoeling tegen te gaan. Bijvoorbeeld de grond van melkveebedrijven rond Natura 2000-gebieden die deelnemen aan de stoppersregeling tegen een verlaagd tarief uitgeven aan de blijvende melkveebedrijven zodat zij kunnen extensiveren. Tot slot kunnen decentrale overheden hun ruimtelijk instrumentarium benutten (zie punt 5b) om in de meest kwetsbare gebieden aanvullende regels te stellen over grondgebruik. Het Rijk kan ze hiertoe aanzetten met instructieregels.

- 4) **Vervangen huidige regels alleen met effectief alternatief:** Wanneer de derogatie vervalt (per 2026) bestaat de mogelijkheid om veel huidige regels zoals bijv. vastgelegd in de derogatiebeschikking aan te passen. Maatregelen schrappen zonder alternatieve effectieve maatregelen voor te stellen is onwenselijk voor boer, mens en natuur. Te meer omdat de huidige plannen (7^e NAP, Addendum en Derogatiebeschikking) volgens de doorrekening van de WUR nog niet voldoende zijn voor het realiseren van voldoende schoon water in ons land. Van de huidige maatregelen zijn vanggewassen, mits tijdig gezaaid, bijzonder effectief om uitspoeling tegen te gaan. Wel is er een aanvullende beoordeling nodig van de effecten die de teelt van deze vanggewassen op de uitspoeling van bestrijdingsmiddelen heeft: intensieve teelten als bollenteelt waarbij veel bestrijdingsmiddelen uitspoelen, zouden niet geclassificeerd mogen worden als vanggewas. Ook kunnen bufferstroken langs water effectief zijn, mits ze breed genoeg en effectief ingericht zijn en eventuele drains er niet onderdoor lopen. De Rijksoverheid kan het weghalen van drains eventueel stimuleren met een subsidieregeling.
- 5) **Een goede mix van generiek en gebiedsgericht ruimtelijk beleid:** Het mestbeleid van de afgelopen jaren kenmerkte zich vooral door generieke regels zoals bufferstroken, verplichte zaaidata voor vanggewassen en maximale stikstofgebruiksnormen per bodemsoort. Omdat de risico's op vervuiling in Nederland groot zijn in het hele land (in laag Nederland vanwege naastgelegen gevoelig oppervlaktewater en in hoog Nederland vanwege zeer gemakkelijke uitspoeling) blijft generiek beleid ook in de toekomst nodig. In sommige gebieden zijn echter grotere uitdagingen die lastig zijn om op te lossen met generiek beleid. Het gaat hierbij om gebieden met een bepaalde grondsoort, grondwaterstromen, de nabijheid van kwetsbare natuurgebieden en waterlichamen, drinkwaterwinlocaties, recreatiewater, hoge bedrijfsconcentraties van intensieve landbouwbedrijven, en aanwezigheid van overige vervuilers zoals industrie en rioolwaterzuiveringsinstallaties. Het vereist zeer strenge generieke regels om alle doelen overal te behalen en dit heeft dus grote impact voor alle agrarische bedrijven. Effectieve generieke maatregelen in combinatie met gebiedsgericht ruimtelijk beleid zorgt voor een optimale balans die meer ruimte geeft aan de landbouw en optimaal bijdraagt aan schoon water.
 - a. **Extra bescherming van kwetsbare gebieden:** Gebieden die extra bescherming vereisen zijn de brede beekdalen, overbelaste KRW-waterlichamen en hun aanvoerwateren, grondwaterbeschermingsgebieden en Natura 2000-gebieden. Het Rijk kan deze gebieden een extra beschermde status geven door hiervoor aanvullende regels te stellen in het 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn. In en rondom deze gebieden dient ruimtelijk een overgangs- of bufferzone ingesteld te worden met beperkingen voor het grondgebruik. Denk hierbij aan een lagere stikstofgebruiksruimte, een verbod op uitspoelingsgevoelige teelten of aanvullende eisen ten aanzien van inzaai van vanggewassen. Op basis van een hydrologisch onderzoek dient de omvang van de bufferzones rond deze gebieden vastgesteld te worden omdat elk systeem anders functioneert en de zones soms kleiner kunnen en soms groter dienen te zijn om effectief te zijn.

- b. **Benut het ruimtelijk instrumentarium van decentrale overheden:** Waterschappen, provincies en gemeenten hebben ruimtelijk instrumentarium om te sturen op grondgebruik teneinde de waterkwaliteit te verbeteren. In opdracht van het ministerie van I&W heeft [FLO Legal recent de mogelijkheden hiervoor uitgewerkt in een factsheet](#) en inmiddels is er ook een afwegingskader gemaakt die overheden helpt bij het kiezen welk instrument ingezet kan worden in diverse situaties. Middels rechtstreeks werkende regels en maatwerkvoorschriften hebben decentrale overheden de mogelijkheid om te sturen op functies, teelten, veedichtheid en het verbieden van aanwenden van meststoffen. Dit gaat via de omgevingsverordening of de waterschapsverordening. Met instructieregels kunnen Rijk en provincies waterschappen en gemeenten ook instrueren om de genoemde beperkingen voor het grondgebruik in te stellen. Dit ruimtelijk instrumentarium is optimaal geschikt voor gebruik in eerdergenoemde kwetsbare gebieden, maar ook in gebieden waar door bijv. een hoge concentratie van intensieve bedrijven in een klein gebied doelbereik nog niet in het verschiet ligt. Op dit moment worden deze instrumenten vrijwel niet gebruikt door overheden vanwege onbekendheid met het gebruik, angst voor juridische knelpunten en gebrek aan bestuurlijke daadkracht. Het benutten van dit instrument kan echter zeer positief uitpakken voor doelbereik en ook lucht geven aan agrarische bedrijven in andere gebieden. Het Rijk dient daarom decentrale overheden voldoende kaders te bieden bij het benutten van dit instrumentarium en in het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn bindende afspraken op te stellen over het toepassen van dit ruimtelijk instrumentarium.
- c. **Extensiveringsregelingen en agrarisch natuurbeheer:** In de kwetsbare gebieden gelden de meeste beperkingen voor de landbouw en wordt het verdienvermogen het meeste geraakt. Met behulp van nadeelcompensatie als gevolg van ruimtelijke beperkingen kunnen boeren in deze gebieden deels schadeloos gesteld worden. Daarnaast kunnen agrarische bedrijven in deze gebieden gericht gebruik maken van de 500 miljoen euro die vanaf 2026 jaarlijks beschikbaar is voor agrarisch natuurbeheer en ecosysteemdiensten. Dit geld kan het beste landen in de gebieden met de grootste opgaven om bij te dragen aan doelbereik en het verdienvermogen. Het is ook mogelijk om de [bestaande extensiveringsregelingen](#) voor Natura 2000 en veenweidegebieden uit te breiden met een deel van deze 500 miljoen. Op deze manier worden boeren beloond voor een lagere veedichtheid in deze gebieden waarmee zij bijdragen aan minder uitspoeling. De extensiveringsregelingen worden momenteel bekostigd met middelen uit de Tweede Pijler van het GLB en het Programma Natuur.
- 6) **Strengere randvoorwaarden voor RENURE:** Het zo efficiënt mogelijk benutten van dierlijke mest verdient de voorkeur boven het gebruik van kunstmest. Het gebruik van kunstmestvervangers (RENURE) kan daaraan bijdragen, maar alleen onder strenge randvoorwaarden. Zonder strenge randvoorwaarden kan RENURE leiden tot desinvesteringen, risico's op fraude en een belangrijke belemmering voor de extensivering van de landbouw. De veedichtheid in Nederland moet omlaag om te zorgen voor een gezonde leefomgeving, schoon water en herstel van de natuur. Wanneer het teveel aan mest als gevolg van de afbouw van de derogatie alsnog gebruikt kan worden in de vorm van RENURE dan belemmert dit direct de noodzakelijke extensivering. RENURE kan dus alleen benut worden met bindende afspraken over een grondgebonden landbouw met een graslandnorm. Het gebruik van RENURE moet ook gepaard gaan met bindende afspraken over een afname van het gebruik van kunstmest. De overheid heeft verder geen rol in het investeren in de verwerkingstechnieken omdat de techniek nog niet voldragen is en het risico op desinvesteringen groot is. Want zoals blijkt [uit onderzoek van het Financieel Dagblad](#) lopen er al sinds 2009 pilots die hebben geleid tot fraude, handhaving van bevoegde gezagen en dat de techniek zeer storingsgevoelig is. Het Europese toelatingstraject is bovendien nog onzeker omdat een groot deel van de Europese lidstaten het voorstel nog niet steunt. Om een pulsvisscenario te voorkomen dient pas ingezet te worden op RENURE wanneer het wetgevingstraject afgerond is. Tot die tijd mag deze techniek geen onderdeel zijn van plannen en doorrekeningen.
- 7) **Doelsturing kan deel zijn van de oplossing maar is niet de heilige graal:** Doelsturing wordt vaak genoemd als de oplossing voor de knellende regels op het boerenerv. Voormalig [minister Harbers schrijft hierover ten aanzien van waterkwaliteit](#) dat "vanwege de beperkte resterende tijd voor doelbereik eerst aan de eisen van de KRW voor 2027 moet worden voldaan voordat naar

doelsturing kan worden omgeschakeld voor waterkwaliteit.” Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zegt dat ‘volledige doelsturing veel inspanning, tijd en hoge kosten vergt en zeer moeilijk uitvoerbaar is’. De WUR schrijft over doelsturing dat ‘de doelstellingen met betrekking tot waterkwaliteit, ammoniak en broeikasgassen zo scherp zijn, dat de meeste bedrijven een groot aantal maatregelen moeten nemen om aan de doelstellingen te voldoen. De flexibiliteit in keuze van maatregelen is voor veel bedrijven beperkt. Daarvoor komt dan een systeem in de plaats met veel administratie, een administratief systeem dat bovendien nog moet ontwikkeld worden. En vervolgens: Een afrekenbare stoffenbalans moet globaal ook aan dezelfde criteria voldoen als een generieke aanpak wat betreft wetenschappelijk onderbouwde effectiviteit, transparantie en robuustheid, beperkte complexiteit, weinig administratieve lasten en mogelijkheden tot borging, verificatie en handhaving. Er is een grote kans dat zo’n balans om veel administratie vraagt, en lastig is te verifiëren, te borgen en te handhaven’.

Een volledige inzet op doelsturing kent zodoende veel haken en ogen en geeft in veel regio’s maar zeer beperkte vrijheid aan de boer. Het is zelfs mogelijk dat doelsturing in bepaalde regio’s juist minder ruimte zal geven voor boeren dan momenteel toegestaan is. Doelsturing kan een deel van de oplossing zijn, maar het is onverstandig het als de belofte te presenteren die alle middelvoorschriften als sneeuw voor de zon zal laten verdwijnen. Deze belofte zal leiden tot valse verwachtingen en zal het broze vertrouwen tussen overheid en agrarische sector nog verder schaden. Doelsturing kan ook leiden tot onwenselijke effecten. Zo kan het betekenen dat boeren tijdens droge jaren een deel van hun melkveestapel zullen moeten laten wegvoeren om aan de stikstofoverschotsnorm te gaan voldoen. Het is de vraag of hier maatschappelijk draagvlak voor is.

- 8) Milieueffectrapportage om maatregelen door te rekenen op doelbereik:** De voorgestelde maatregelen in het 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn dienen onafhankelijk doorgerekend te worden op het doelbereik op het gebied van water, natuur en klimaat. Naast een toets op de economische effecten op de agrarische sector dient ook een toets op de effecten van de maatregelen op brede welvaart plaats te vinden. Op basis van deze doorrekeningen dient het Actieprogramma aangescherpt te worden totdat de maatregelen leiden tot het realiseren van schoon water voor mens en natuur, en een gezonde leefomgeving en natuur. Zo nodig kunnen er ook aanvullende voorstellen gedaan worden om het verdienvermogen van de landbouw te versterken als gevolg van de benodigde maatregelen die noodzakelijk, maar soms pijnlijk zullen zijn in het kader van het algemeen belang.