

Tweede Kamer der Staten Generaal
Commissie LNV
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum 1 september 2021
Behandeld door
Telefoonnummer
Onderwerp Hoge ambitie vereist voor 7e Nationaal Actieprogramma
Nitratrichtlijn om KRW-doelen te behalen

Geachte leden van de Commissie LNV,

Op 15 september bespreekt u tijdens het Commissiedebat Mestbeleid het 7^e Actieprogramma Nitratrichtlijn (7^e AP). Voor het einde van het jaar moet een nieuw Actieprogramma aangeboden worden aan de Europese Commissie en kan ook opnieuw derogatie aangevraagd worden. Het ambitieniveau van 7^e AP moet drastisch verhoogd worden teneinde de Nederlandse waterkwaliteit te verbeteren en onze natuur te beschermen. Alleen met een ambitieus AP kunnen de doelen uit de Kaderrichtlijn Water (KRW) in 2027 nog behaald worden. Zonder dit hoge ambitieniveau is het nogmaals verkrijgen van derogatie tevens hoogst onzeker.

Natuurmonumenten, Natuur & Milieu, de Natuur en Milieufederaties, Vogelbescherming Nederland en LandschappenNL lichten in deze brief toe waarom extra ambitie nodig is en op welke manier het Actieprogramma versterkt kan worden.

Nitratoverschot staat behalen Europese waterdoelen in de weg

De minister van LNV schreef recent aan uw Kamer dat een "stevig 7e AP nodig (is) om op termijn de doelen van de Nitratrichtlijn te kunnen realiseren en bij te dragen aan het behalen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water voor de landbouwopgave" en dat "de maatregelen in het 7e AP voldoende moeten zijn in de ogen van de Europese Commissie om Nederland een derogatie van de Nitratrichtlijn voor de periode 2022-2025 te verlenen".¹

Wij hebben uw Kamer eerder gewezen op de urgente maatregelen die nodig zijn om de KRW doelen op de ultieme deadline van 2027 te behalen.² De verbetering van de waterkwaliteit is gestagneerd en de minister van LNV schrijft in een recente brief aan uw Kamer dat in

¹ Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (29-06-2021) over Mestbeleid, ministerie LNV <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/kst-33037-397.html>

² Natuurmonumenten e.a.: 'Urgente maatregelen nodig om waterkwaliteitsdoelen te halen voor 2027' (03-06-2021) <https://res.cloudinary.com/natuurmonumenten/raw/upload/v1623222043/2021-06/KRW%20brief%20FINAL%209%20juni%202021.pdf>

landbouwsloten en derogatiebedrijven deze in sommige gevallen zelfs is afgenomen.³ De KRW vereist dat we in 2027 de waterkwaliteit op orde hebben gebracht, en een verslechtering daarvan ten opzichte van 2009 is niet toegestaan. Daarom is Nederland nu al in overtreding van de KRW en de minister van I&W schrijft dat we met het huidige beleid en plannen de KRW doelen in 2027 niet overal gaan behalen.⁴

De Europese Commissie heeft in 2020 reeds kritisch gekeken naar de Nederlandse derogatie-aanvraag en deze maar voor 2 jaar goedgekeurd vanwege de aanwezige mestfraude. De Commissie heeft laten weten nu meer dan ooit de effecten op milieu en waterkwaliteit te betrekken bij het opnieuw verlenen van derogatie.⁵ De huidige verslechtering van waterkwaliteit en het niet behalen van de waterdoelen in 2027 hebben grote gevolgen voor onze kwetsbare natuur en indien de overtreding leidt tot juridische sancties of een afgewezen derogatie, heeft dit eveneens grote bestuurlijke en economische gevolgen voor de samenleving.

Benodigde maatregelen voor het 7^e AP

Om verdere verslechtering van de waterkwaliteit tegen te gaan en om de KRW-doelen in 2027 wel te behalen dienen de volgende maatregelen opgenomen te worden in het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn.

1. *Adopteer de Boer-tot-Bordstrategie in het 7^e AP en neem daartoe verplichtende maatregelen op*

De Europese Commissie heeft met haar Boer-tot-Bord en de Biodiversiteitsstrategie ambitieuze doelen gesteld om voedselproductie schoner, gezonder en milieuvriendelijker te maken. In deze strategieën is daarom opgenomen dat de uitspoeling van nutriënten (zoals nitraat en fosfaat) met 50 procent verminderd dient te worden en dat ook 20 procent minder nutriënten gebruikt dienen te worden. Deze strategieën zijn aanvaard door het Nederlandse kabinet en de Europese Commissie zal dan ook toetsen of het 7^e AP in lijn is met deze doelstellingen.

Om de waterdoelen te behalen dienen duidelijke reductiedoelstellingen omtrent het gebruik en de uitspoeling van nutriënten opgenomen te worden in het 7^e AP. Provincies en waterschappen vragen het ministerie dan ook verplichtende maatregelen. Vrijwillige maatregelen geven gezien de KRW deadline van 2027, onvoldoende garantie om de waterdoelen te behalen en verkleinen de garantie op het nogmaals verleend krijgen van derogatie.

Benodigde verplichtende maatregelen:

- Het instellen van bufferstroken langs waterpartijen, zoals de Europese Commissie voorschrijft in het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (conditionaliteit).

³ Kamerbrief over opgave en voortgang zevende actieprogramma nitraatrichtlijn (13 april 2021), ministerie LNV, pagina 2.

⁴ Delta-aanpak waterkwaliteit, ministerie I&W, 10 mei 2021, pagina 1.

⁵ Brief over Mestbeleid (29-06-2021), ministerie LNV, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33037-397.html>

De Nederlandse regering wil echter een uitzondering hierop voor laag Nederland⁶ en voor grasland en LTO Nederland stelt zelfs een uitzondering voor heel Nederland voor.⁷ Dergelijke generieke uitzonderingen op de verplichte bufferstroken zullen leiden tot een verdere verslechtering van de waterkwaliteit in landbouwsloten en bij derogatiebedrijven. Deze verslechtering is volgens de KRW niet toegestaan;

- Scherpere bemestingsnormen op basis van ecologische draagkracht zijn vereist voor sensitieve gebieden⁸, waar een grotere kans op uitspoeling van nutriënten bestaat, met name in tijden van droogte.;
- In deze gebieden dient eveneens gekeken worden naar het verplichte gebruik van andere teeltgewassen die uitspoeling van nutriënten voorkomen.

2. De omslag naar extensieve veeteelt beter ruimtelijk coördineren

Het exporteren van onze mest naar buurlanden, die eveneens kampen met slechte waterkwaliteit, en het eindeloos bijbouwen van mestvergisters die het landschap ontsieren zijn geen oplossingen voor de lange termijn. Het verminderen van het gebruik van nutriënten met 20 procent is daarom alleen mogelijk als meer boeren hun bedrijfsvoering gaan extensiveren. Hiervoor is geld en ruimte nodig, maar tegelijkertijd weten we dat tegen 2030 ongeveer 40 procent van de melkveehouders van plan is te stoppen. Met beëindigingsregelingen en via deze stoppende melkveehouders kan op grote schaal ruimte gecreëerd te worden voor extensivering en natuurontwikkeling in en rond kwetsbare natuurgebieden. Dit vereist wel meer coördinatie en sturing omdat juist de grootste winst voor water en natuur gerealiseerd kan worden rondom kwetsbare natuurgebieden waar de impact van verontreinigd water het grootst is.

Met behulp van gerichte gebiedsprocessen kan in deze overgangsgebieden de meeste winst voor natuur en boer gerealiseerd worden door met stoppers in gesprek te gaan en land effectief te ruilen en in te richten ten behoeve van extensivering. Hier moet uiteraard tegenover staan dat extensief boeren loont. Het Nationaal Strategisch Plan, maar dan met een verhoogde conditionaliteit en ambitieuze ecoregelingen, dient extensieve boeren extra te belonen als zij minder nutriënten gebruiken en uitspoeling van nutriënten tegengaan. Ook dient gebruik gemaakt te worden van artikel 67 van de GLB-verordening waarbij betalingen kunnen worden toegekend voor gebiedsspecifieke nadelen als gevolg van vereisten die voortvloeien uit de uitvoering van Europese Richtlijnen.

3. Mestfraude bij de bron aanpakken

De Europese Commissie heeft bij de verlening van derogatie in 2018 en 2020 aangegeven dat Nederland meer werk moet maken van het tegengaan van mestfraude. Vanwege die mestfraude en de gebrekkige handhaving is de derogatie in 2020 voor slechts twee jaar verleend, in plaats van de gebruikelijke vier jaar. De Europese Commissie zal daarom de

⁶ Publieksversie Nationaal Strategisch Programma, onderdeel 'Groenblauwe Architectuur' te raadplegen via: <https://nsp-toekomstgjb.nl/thema-groenblauwearchitectuur/>

⁷ LTO "Details GLB-akkoord maken straks het verschil" (28-06-2021) te raadplegen via: <https://www.lto.nl/details-glb-akkoord-maken-straks-het-verschil/>

⁸ Sensitieve gebieden zijn bijvoorbeeld gebieden met snelle ontwatering, droge zandgronden, hellingen en gebieden die korte kwel voeden.

aanvraag op dit punt kritisch beoordelen. Oost-Brabant, Twente en de Gelderse Vallei gelden als risicogebieden voor mestfraude, terwijl deze gebieden juist vanwege de zandgronden kwetsbaar zijn voor uitspoeling van nitraat. Nederland produceert jaarlijks ruim 75 miljard kilo mest, waarbij van al uit 21 strafdossiers blijkt dat van 185 miljoen ton mest onduidelijk is waar die gebleven is. Dat lijkt op zich weinig, maar dit is vooral het gevolg van de zeer beperkte controle. De Strategische Milieukamer (SMK) schrijft dat de gemiddelde kosten van mestverwerking voor een varkensbedrijf € 60.000 per jaar zijn: "in combinatie met een lage pakkans geeft [dit] een sterke (financiële) prikkel om te frauderen".⁹

SMK schrijft dat in 2019 van de grofweg 950.000 mesttransporten er 821 controles zijn geweest, waarbij in 95 gevallen (11,5 procent) iets niet klopte. Aangezien de controles aselect waren zou dit kunnen betekenen dat in dat jaar er met zo'n 110.000 mesttransporten iets mis was. In 2019 zijn 375 bedrijven administratief gecontroleerd, waarvan er 157 niet in orde bevonden zijn. Tot slot zijn in 2019 in drie risicogebieden in totaal 1319 controles gedaan, waarvan in 231 gevallen (17,5 procent) iets niet in orde was. SMK adviseert om meer aselecte controles uit te voeren, maar ook om aandacht te hebben voor de onderliggende oorzaken van mestfraude.¹⁰

SMK concludeert tot slot: "de fraude die wel is gedetecteerd gaat in een aantal gevallen om serieuze hoeveelheden en laat zien dat de mestfraude ondermijnend is voor het stelsel om natuur en milieu te beschermen."¹¹ Op papier kan het Nederlandse mestbeleid er dan wel goed uitzien, maar als bij 11,5 procent van de aselecte controles onregelmatigheden worden aangetroffen dan is het dus heel aannemelijk dat er dus wordt veel meer mest de bodem en het water wordt ingebracht dan geraamd en wat onze natuur aankan.

Het 7^e AP dient daarom de volgende zaken bevatten om mestfraude en nadelige gevolgen daarvan effectief aan te pakken:

- De onderliggende oorzaak van mestfraude aanpakken door te sturen op minder mest via de omslag naar extensievere landbouw;
- De derogatieaanvraag dient minimaal verminderd te worden om de KRW-doelen te halen. Wij stellen voor om de aanvraag te halveren vergeleken met de afgelopen periode en terug te brengen tot 200 kilo per hectare per jaar voor sensitieve gebieden en 210 kilo voor de rest van het land.¹²
- Mestfraude beter controleren en handhaven door aanzienlijk meer aselecte controles uit te voeren;
- Daadwerkelijke nitraatconcentraties vaker en fijnmaziger meten in alle oppervlakte- en grondwateren. Momenteel meten waterschappen alleen KRW- waterlichamen, maar niet in sloten waar wel de KRW-normen gelden en juist mestfraude

⁹ Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 (23-07-2021), Strategische Milieukamer
<https://www.om.nl/onderwerpen/milieucriminaliteit/documenten/publicaties/milieucriminaliteit/2021/07/d/bmc>

¹⁰ Bijlage 2 van Inspectieresultaten mest 2019 (18-12-2020), NVWA, te raadplegen via:
<https://www.nvwa.nl/onderwerpen/mest/inspecties-mestbeleid/inspectieresultaten-mest-2019> en
Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 (23-07-2021), Strategische Milieukamer.

¹¹ Idem

¹² De Nitraatrichtlijn geeft 170 kilo per hectare per jaar aan als maximum. Nederland heeft sinds 2014 derogaties voor 230 kg. resp. 250 kg, en in de jaren daarvoor 250 kg. voor het hele land.

Aan Tweede Kamer der Staten Generaal, commissie LNV
Datum 1 september 2021
Onderwerp Hoge ambitie vereist voor 7e Nationaal Actieprogramma Nitraatrichtlijn
Pagina 5 van 5

gedetecteerd kan worden. Deze kleine wateren zijn tevens vaak juist de wateren die direct aan mestbelasting blootstaan;

- Totdat mestfraude effectief aangepakt is dient de geraamde mestfraude ingecalculeerd te worden binnen het 7^e AP. Alleen op deze manier kan het beleid in de praktijk effectief onze natuur en milieu beschermen tegen een overschot aan nitraat.

We hebben nog zes jaar om onze waterkwaliteit op orde te krijgen. Deze opgave is vitaal voor onze natuur, drinkwater, landbouw en economie. We kunnen ons geen 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn veroorloven waarmee de doelen niet bereikt worden. Wij rekenen daarom op uw inzet om het Actieprogramma op basis van bovenstaande punten aan te scherpen.

Uiteraard zijn wij beschikbaar voor vragen over bovenstaande brief en wij geven graag aan dat wij bovenstaande zorgen en aandachtspunten ook delen met de Europese Commissie.

Met vriendelijke groet, mede namens de collega-organisaties,

Teo Wams
Waarnemend algemeen directeur Natuurmonumenten

Mede namens:

- Natuur & Milieu
- De Natuur en Milieufederaties
- Vogelbescherming Nederland
- LandschappenNL