

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag  
*Kopie aan: Tweede Kamer der Staten-Generaal, Commissie  
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*

Datum 14 oktober 2021  
Behandeld door Tom Kunzler ([t.kunzler@natuurmonumenten.nl](mailto:t.kunzler@natuurmonumenten.nl))  
Telefoonnummer 06 237 59 257  
Onderwerp Zienswijze ontwerp 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn en plan-MER

Geachte mevrouw Schouten

Voor het einde van het jaar moet een nieuw Actieprogramma (hierna AP) aangeboden worden aan de Europese Commissie, als voorwaarde voor het aanvragen van een nieuwe derogatie. Een hoog ambitieniveau is vereist om de Nederlandse waterkwaliteit te verbeteren en onze natuur te beschermen. Alleen met een ambitieus AP is het mogelijk om de doelen uit de Nitraatrichtlijn, Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water (KRW) in 2027 te behalen.

Natuurmonumenten, LandschappenNL, de Natuur en Milieufederaties en Vogelbescherming Nederland geven middels deze zienswijze een reactie op het ontwerp 7e AP.

### **Nitraatoverschot staat behalen Europese waterdoelen in de weg**

Nederland heeft een grote natuuropgave en op Europese kaarten kleurt Nederland rood vanwege de slechte waterkwaliteit. Nederland scoorde in 2019 zelfs het slechtste van alle Europese lidstaten, want slechts 1 procent van alle Nederlandse wateren heeft volgens de KRW de status 'goed'. Volgens u is daarom een "stevig 7e AP nodig om op termijn de doelen van de Nitraatrichtlijn te kunnen realiseren en bij te dragen aan het behalen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water voor de landbouwopgave" en moeten "de maatregelen in het 7e AP voldoende zijn in de ogen van de Europese Commissie om Nederland een derogatie van de Nitraatrichtlijn voor de periode 2022-2025 te verlenen".<sup>1</sup>

Wij vroegen eerder aandacht voor de urgente maatregelen die nodig zijn om de KRW doelen op de ultieme deadline van 2027 te behalen.<sup>2</sup> De verbetering van de waterkwaliteit is echter gestagneerd en in landbouwsloten en bij derogatiebedrijven is deze in sommige gevallen

---

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

<sup>2</sup> 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>

zelfs verslechterd.<sup>3</sup> 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 Infrastructuur en Waterstaat erkent dat we met het huidige beleid en plannen de KRW doelen in 2027 niet overal gaan behalen.<sup>4</sup>

De Europese Commissie heeft in 2020 reeds kritisch gekeken naar de Nederlandse derogatie-aanvraag en deze maar voor 2 jaar goedgekeurd vanwege de nog altijd aanwezige mestfraude. Nu meer dan ooit zal de Commissie de effecten op milieu en waterkwaliteit betrekken bij het opnieuw verlenen van derogatie.<sup>5</sup> 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.

### **Aandachtspunten en adviezen voor het 7<sup>e</sup> AP**

Wij ondersteunen het toegenomen ambitieniveau van het 7e AP en het voornemen om verplichtende maatregelen te nemen om ons water tegen nitraat te beschermen. Maar uit de uitgevoerde M.E.R. blijkt dat zelfs in de meest strikte scenario's de KRW doelen niet behaald worden met dit AP. De later toegevoegde maatregel om duurzame bouwplannen voor agrarische bedrijven te verplichten is nog niet meegenomen in de M.E.R., maar zelfs met deze bouwplannen lijkt doelbereik niet binnen het verschieft te liggen.

Een verdere verslechtering van onze waterkwaliteit moeten we tegengaan om onze reeds kwetsbare natuur en biodiversiteit te beschermen. Het behalen van de KRW doelen in 2027 is daarvoor een absolute randvoorwaarde. Dit doel kan echter alleen bereikt worden door middel van een grootschalige transitie van de Nederlandse landbouw. Onze zienswijze zal zich daarom richten op de noodzaak voor deze transitie en daarnaast een reactie geven op de maatregelen in het ontwerp AP.

#### **1. Het begint bij de landbouwtransitie**

De Europese Commissie heeft met haar Boer-tot-Bord en de EU Biodiversiteitsstrategie 2030 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 moet verminderen en dat ook 20 procent minder nutriënten gebruikt mogen worden. Deze strategieën zijn aanvaard door het Nederlandse kabinet en de Europese Commissie zal dan ook beoordelen of het 7<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> AP. Met de technische maatregelen, zoals voorgesteld in het ontwerp AP, kan alleen een deel van de uitspoeling

---

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

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

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

voorkomen worden. De KRW doelen worden er echter niet mee behaald in 2027 en er is geen garantie dat er geen verdere verslechtering gaat plaatsvinden. Het verminderen van het gebruik van nutriënten met 20 procent en het behalen van de KRW en Nitraatrichtlijn doelen is daarom alleen mogelijk als meer boeren hun bedrijfsvoering op grote schaal extensiveren en hiermee de duurzame landbouwtransitie echt gestalte krijgt. Het exporteren van onze mest naar onze directe buurlanden, die eveneens kampen met slechte waterkwaliteit, en het eindeloos bijbouwen van mestvergisters die het landschap ontsieren zijn daarom geen oplossingen voor de lange termijn. De vraag naar mest in onze buurlanden neemt daarnaast al jarenlang af, dus beleid dat vertrouwt op buitenlandse mestplaatsingsruimte leidt alleen maar tot spanning op naleving en vergroting van fraudegevoeligheid

Die transitie naar extensieve landbouw kost geld en ruimte, Tegelijkertijd weten we dat tegen 2030 ongeveer 40 procent van de melkveehouders wil stoppen. Met beëindigingsregelingen en via deze stoppende melkveehouders kan op grote schaal ruimte ontstaan voor extensivering en natuurontwikkeling in en rond kwetsbare natuurgebieden. Dit vereist wel meer coördinatie en sturing vanuit de Rijksoverheid 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 middels een Grondbank en in te richten ten behoeve van extensivering. Hier moet uiteraard tegenover staan dat extensief boeren loont. Het Nationaal Strategisch Plan, waarmee het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) nationaal wordt geïmplementeerd, biedt de mogelijkheid om met Artikel 66 en 67 boeren te compenseren voor peilverhoging in veenweidegebieden en om boeren te compenseren voor extensivering rondom Natura 2000-gebieden. Beide maatregelen zijn effectief om nitraatconcentraties in het water omlaag te brengen, maar vereisen volgens onderzoek van Wageningen University & Research wel minimaal 30 procent overheveling naar pijler 2 van het GLB. Uit deze pijler worden namelijk deze compensatiemaatregelen bekostigd.

Kortom, de doelen uit de Nitraatrichtlijn en de KRW behalen kan alleen met een grootschalige omslag naar natuurvriendelijke en extensieve landbouw. Dit vereist een visie van een kabinet over hoe deze omslag daadwerkelijk te bewerkstelligen met nieuw beleid en financieringsmogelijkheden die ook garanties bieden voor het verdienmodel van extensieve en natuurvriendelijke agrarische bedrijven.

## **2. Breng samenhang aan met ander beleid en financieringsmogelijkheden**

U laat deze omslag aan een volgend kabinet, maar nu al zijn er stappen te zetten die bijdragen aan de reductie van het nitraatprobleem en ook andere problemen zoals stikstof of verdroging aanpakken. Het ontwerp AP bevat voornamelijk maatregelen vanuit de koker van het mestbeleid en mist samenhang met ander landbouwbeleid.

Om deze redenen zouden in het AP de volgende zaken opgenomen moeten worden:

- De effecten van geplande watermaatregelen, op waterkwaliteit en kwantiteit, zoals onderdeel van de Stroomgebiedbeheerplannen en het Nationaal Water Programma op de nitraatconcentraties en doelbereik;

- De effecten van bestaande en geplande programma's om stikstof te reduceren, landbouw te extensiveren, of in te zetten op kringlooplandbouw zoals bijvoorbeeld het Omschakelprogramma en het Nationaal Strategisch Plan (NSP) op de nitraatconcentraties en doelbereik;
- Het afronden van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) in 2027 op de nitraatconcentraties en doelbereik.

Deze programma's en maatregelen dienen bij te dragen aan het oplossen van meerdere maatschappelijke uitdagingen op het gebied van klimaat, natuur en milieu. Alleen op deze manier kunnen we de grote maatschappelijke opgaven realiseren en publiek geld op de meest effectieve wijze inzetten. In het AP moet daarom staan in hoeverre bovenstaande maatregelen bijdragen aan de doelen zoals gesteld in de Nitraatrichtlijn en KRW.

Aanvullend moet het AP een uitwerking bevatten op welke wijze deze maatregelen en programma's meer ingezet kunnen worden voor doelbereik. Op basis hiervan kunnen deze maatregelen beter ingericht worden om de doelen uit de Nitraatrichtlijn te behalen. Dit vergt een verkenning en nadere samenwerking tussen en met verschillende afdelingen van het ministerie van LNV en het ministerie van I&W.

### **3. Bufferstroken zonder uitzonderingsbevoegdheid voor waterschappen**

Provincies en waterschappen vragen het ministerie via de bestuurlijke adviezen van de Taskforce Mest en Waterkwaliteit om verplichtende maatregelen om de nitraatdoelen te behalen. Vrijwillige maatregelen geven gezien de KRW deadline van 2027, namelijk onvoldoende garantie om de waterdoelen te behalen en verkleinen de garantie op het nogmaals verleend krijgen van derogatie.

De Taskforce adviseert om bufferstroken met een teeltvrije zone van 5 meter bij KRW waterlichamen en 2 meter bij overige wateren in te voeren middels Rijksregels. Ze beroepen zich hierbij op het rapport Koeman c.s. en wijzen expliciet de mogelijkheid af om waterschappen bufferstroken te laten aanwijzen en vastleggen. Natuurmonumenten ondersteunt het advies van de Taskforce om een 'pas toe of leg uit' methodiek in te voeren en alleen met een gebiedspecifieke aanwijzing af te wijken van deze bufferstroken indien ze bewezen ineffectief zijn.

Afwijken van deze verplichting om bufferstroken aan te leggen mag alleen op basis van een uniforme toetsing om een gelijk speelveld voor agrarische bedrijven te garanderen en een waterbedeefte over waterschapsgrenzen heen te voorkomen. Daarbij moet een uitzondering alleen verleend worden als er geen alternatieve oplossingen voorhanden zijn. Als bufferstroken door de aanwezigheid van drains bijvoorbeeld niet effectief zijn, kan er namelijk ook gekeken worden of de aanwezigheid van drains in een gebied wenselijk is. De bufferstroken die voorgesteld worden in het 7<sup>e</sup> AP moeten in lijn gebracht worden met de bufferstrookverplichtingen die onderdeel zijn van de conditionaliteit in het NSP.

Tot slot dient voorkomen te worden dat agrarische bedrijven sloten dempen of juist drains aanleggen om niet of minder geraakt te worden door de maatregelen zoals geformuleerd in het 7<sup>e</sup> AP. Het dempen van sloten of het aanleggen van drains kan juist een negatief effect

hebben op de algehele waterhuishouding en kan oxidatie van veen versnellen. Toezicht en handhaving zijn hiervoor van belang, evenals financiële prikkels middels bijvoorbeeld het NSP om landbouwgronden nat te houden. Dit kan met bijvoorbeeld met gerichte ecoregelingen, de conditionaliteit of met middelen uit pijler 2 van het GLB.

#### **4. Deelnamebereidheid DAW verhogen**

De Taskforce Mest en Waterkwaliteit adviseert om deelname aan de Delta-aanpak Waterkwaliteit (DAW) te verhogen door de gebruiksnorm voor mest te verlagen als niet aan de nitraatnorm wordt voldaan. De Taskforce constateert dat het een belangrijke stok achter de deur is om deelname aan de DAW te verhogen. Wij stellen daarom voor dit alsnog op te laten nemen in het definitieve AP.

#### **5. Volledige economische impactmeting en tussentijdse evaluatie**

De minister geeft aan dat er momenteel een economische impact analyse uitgevoerd wordt op basis van de voorgestelde maatregelen. Wij adviseren om in deze economische impactmeting ook de mogelijke financiële en economische schade mee te nemen die het niet behalen van de KRW-doelen kan veroorzaken. Dit sluit aan bij de bijna Kamerbreed aangenomen motie De Groot/Grinwis die oproept "alle mogelijke juridische, financiële en bestuurlijke consequenties hiervan (het niet behalen van de KRW-doelen) voor de Staat en de decentrale overheden" in kaart te brengen en met de Kamer te delen. Alleen wanneer deze gevolgen ook meegewogen worden kan een afgewogen oordeel geveld worden over de voorgestelde maatregelen.

Daarnaast staat in het ontwerp AP dat "De voortgang in een gebied zal worden gemonitord. Op basis hiervan zal in 2024 besloten worden in welke gebieden onvoldoende resultaten te verwachten zijn. Deze zullen ingrijpende gebiedsspecifieke verplichtingen opgelegd krijgen met ingang van het 8e AP". Het vooruitschuiven van maatregelen naar het 8e AP (2026) komt per definitie te laat om de KRW-doelen in 2027 te behalen. De evaluatie in 2024 moet daarom leiden tot directe additionele maatregelen.

#### **6. Mestfraude bij de bron aanpakken**

Alleen door de landbouw te extensiveren kan op de lange termijn het nitraatprobleem en de mestfraude effectief aangepakt worden. Maar het 7<sup>e</sup> AP gaat juist niet in op het kritische rapport van de Strategische Milieukamer (SMK) van juli 2021. Dat rapport geeft de indruk dat een kleine pakkans gecombineerd met grote financiële voordelen tot aanzienlijke fraude leidt. Deze fraude leidt tot meer uitspoeling van mest dan de officiële cijfers doen vermoeden. Terwijl juist de intensiteit van de mestfraude kan toenemen door de voorgestelde maatregelen in het ontwerp AP. Er is namelijk minder mestplaatsingsruimte beschikbaar, maar niet direct minder mest. Het is daarom noodzakelijk om de effecten van de maatregelen in relatie tot mestfraude te laten onderzoeken en indien nodig met additionele maatregelen te voorkomen dat minder mestplaatsingsruimte kan leiden tot extra mestfraude.

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 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. 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".<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup>

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."<sup>8</sup> 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<sup>e</sup> 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 te verminderen 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.<sup>9</sup>
- Mestfraude beter controleren en handhaven door aanzienlijk meer aselecte controles uit te voeren;

---

<sup>6</sup> Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 (23-07-2021), Strategische Milieukamer  
<https://www.om.nl/onderwerpen/milieucriminaliteit/documenten/publicaties/milieucriminaliteit/2021/07/d/bmc>

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Idem

<sup>9</sup> 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.



- Daadwerkelijke nitraatconcentraties vaker en fijnmaziger meten in alle oppervlakte- en grondwateren. Momenteel meten waterschappen en RIVM alleen KRW-waterlichamen, maar niet in sloten waar wel de KRW-normen gelden en juist mestfraude gedetecteerd kan worden. Deze kleine wateren zijn tevens vaak juist de wateren die direct aan mestbelasting blootstaan;
- Totdat mestfraude effectief aangepakt is de geraamde mestfraude in te calculeren binnen het 7<sup>e</sup> AP. Alleen op deze manier kan het beleid in de praktijk effectief onze natuur en het milieu beschermen tegen een overschot aan nitraat.

### **7. Nieuwe derogatie-aanvraag**

Het is opvallend dat in het 7<sup>e</sup> AP de impliciete aanname zit dat de huidige derogatie van 250 resp. 230 kg/ha in de komende jaren wordt voortgezet. Eurocommissaris Sinkevicius heeft onlangs nog zijn zorgen geuit over de Nederlandse waterkwaliteit en het gebrek aan vooruitgang. Hij gaf daarbij aan dat de maatregelen zoals voorgesteld in het 7<sup>e</sup> AP geen blijk geven van de urgentie en de ernst van het probleem. Een nieuwe derogatie is daarmee geen vaststaand feit. Om deze reden zou geanalyseerd moeten worden of de derogatie onverminderd nodig is en wat het effect zou zijn van afbouw.

Wij zijn voorstander van het verminderen van de derogatieaanvraag om tegen 2027 geheel in overeenstemming te zijn met de vereisten van de KRW. Een kleinere derogatie moet echter niet leiden tot grootschaliger gebruik van kunstmest en hierop dienen aanvullende regels gesteld te worden. Dit geheel kan alleen bereikt worden door grootschalig de landbouwtransitie op te pakken. Het volledig behouden van de derogatie leidt tot een kleinere economische prikkel om de landbouw te extensiveren en staat daarmee het herstel van onze natuur en biodiversiteit in de weg.

#### **Tot slot**

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<sup>e</sup> AP veroorloven waarmee de doelen niet bereikt worden. Wij rekenen daarom op uw inzet om het AP op basis van bovenstaande punten aan te scherpen.

Uiteraard zijn wij beschikbaar voor vragen over bovenstaande zienswijze.

Met vriendelijke groet, mede namens de collega-organisaties,



Tom Kunzler  
Senior Public Affairs medewerker – Landbouw & Water

#### **Mede namens:**

LandschappenNL  
Natuur en Milieufederaties

Vogelbescherming Nederland