



Zienswijze bij het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn, Ambtelijk concept juli 2025

Nijmegen, 22 augustus 2025

In het kader van de internetconsultatie over het concept voor het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (verder: het concept) wenst de stichting Mobilisation for the Environment (MOB) het volgende naar voren te brengen.

Samenvatting

1. Het ter inzage gelegde concept is dermate onvoldragen dat geen recht gedaan wordt aan het doel van de internetconsultatie.
2. Deze consultatie voldoet niet aan het Verdrag van Aarhus
3. De beginselen van preventief handelen, het bij voorrang aan de bron bestrijden van milieuaantastingen, en “de vervuiler betaalt” zijn fundamentele (beleids)beginselen. Deze zijn niet of nauwelijks terug te vinden in dit conceptplan.
4. Terwijl de stikstofcrisis (bodem, natuur) en de nitraatproblematiek (water) niet anders kunnen worden verkleind dan door te sturen op een afname van de mestproductie, wil de minister die productie zo min mogelijk beperken. Dat is rechtstreeks in strijd met de doelen van de Nitraatrichtlijn en de KRW. Middels subsidies worden de kosten van dit met het recht strijdige beleid ook nog eens afgewenteld op de samenleving.
5. Dat Nederland in bepaalde delen van het land na 28 jaar actieprogramma’s nog immer niet kan voldoen aan de nitraatnorm van 50 mg/l is het bewijs van het failliet van het beleid van de afgelopen decennia. In plaats van nu wél adequate maatregelen in het actieplan op te nemen kiest de minister voor voortgaan op de ingeslagen weg en doelsturing vanaf 2030. Volgens MOB is dit de verkeerde weg.
6. Wat volgens MOB nodig is is een aanscherping van het mestbeleid, en betere integratie met de KRW-doelen van chemisch schoon en ecologisch gezond grond- en oppervlakte water.
7. Volgens MOB dient te worden ingezet op normdifferentiatie per gebied. De rijksoverheid dient provincies en waterschappen te stimuleren om hiertoe gebruik te maken van maatwerk, en daarvoor richtinggevende kaders te stellen.
8. Het systeem van doelsturing is niet gebaseerd op gevalideerde uitgangspunten, zodat de effectiviteit daarvan bepaald niet vaststaat.
9. Bovendien: doelsturing en generieke maatregelen die gebaseerd zijn op vrijwilligheid, zijn gedoemd te mislukken. Het bij wijze van beloning verlenen van uitzonderingen op maatregelen geeft een verkeerd signaal, en zou contraproductief kunnen werken.

10. Het in een “privaat geborgd systeem” onderbrengen van (nitraatgerelateerde) emissiegegevens zonder dat de overheid en het publiek toegang hebben tot die gegevens, is een ondermijning van de democratische rechtstaat, is strijd met het recht, en is (daarom) maatschappelijk onaanvaardbaar.
11. Het gebruik van bepaalde rustgewassen heeft een keerzijde, namelijk een extra pesticidendruk. Dat heeft negatieve gevolgen voor de waterkwaliteit. Deze consequentie is onvoldoende meegenomen.
12. Het verkleinen van de bufferstroken is ecologisch gezien contraproductief en in strijd met het beleid uit het 7e Actieprogramma.
13. Ten gevolge van het gebruik van oude data is in het concept onvoldoende rekening gehouden met de gevolgen van klimaatverandering op de nitraatuitspoeling.
14. Wateren die aan de huidige oppervlaktewaternormen voor N en P voldoen, blijken vaak toch eutroof te zijn. Dat betekent dat de bestaande normen niet adequaat zijn. Er zijn verschillende manieren om die normen effectiever te maken.

Conclusie

MOB verzoekt de minister dringend om het voorliggende concept 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn niet vast te stellen in de huidige vorm. Alleen een fundamentele herziening, met duidelijke en niet-vrijblijvende reductiemaatregelen, een gebiedsgerichte aanpak en versterking van het publieke toezicht, kan recht doen aan de verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Dit is niet alleen een juridische plicht, maar ook een morele noodzaak om de gezondheid van mens en natuur te beschermen en de leefomgeving voor toekomstige generaties veilig te stellen.

Indeling van deze zienswijze

Samenvatting en conclusie

1. Drie opmerkingen vooraf
2. Samenhang met de stikstofcrisis, minder mest is onvermijdelijk
3. Het niet halen van de nitraat norm voor grondwater in de zand-zuid en löss regio's is onverantwoord en onacceptabel
4. Doelsturing en maatregelen op vrijwillige basis werken niet
5. Een privaot geborgd data systeem is maatschappelijk onaanvaardbaar en in strijd met het recht
6. Het voorstel voor invoering van doelsturing is ondoelmatig en contraproductief
7. Overige opmerkingen
8. Conclusie

1. Drie opmerkingen vooraf

Eerste opmerking vooraf: het concept is onvoldragen

Het spreekt vanzelf dat een conceptdocument nog niet af is als het ter consultatie wordt voorgelegd. Maar het spreekt ook vanzelf dat het conceptdocument wel voldoende afgerond moet zijn, zodat een goed beeld kan worden verkregen van het voorgenomen beleid, de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen, en de consequenties daarvan. Het concept

bevat evenwel tientallen “PM”-vermeldingen. Soms blijkt hieruit dat bepaalde gevolgen nog niet bekend zijn (zoals de effecten van bepaalde maatregelen in hoofdstuk 5). Soms ontbreken integrale paragrafen (zoals par. 5.2.4 Behoud Grasland) of zelfs een heel hoofdstuk (hoofdstuk 2 – essentieel om de samenhang tussen verschillende beleidsdomeinen te kunnen beoordelen). Soms is een zin niet afgemaakt (bijvoorbeeld par. 5.1, derde alinea, laatste zin), zijn percentages niet ingevuld (par. 5.3.2), of is volkomen onduidelijk waar de “PM” op ziet (bijvoorbeeld par. 5.2, eerste alinea). Het bontst wordt het gemaakt in de hoofdstukken 4 en 5. Die bevatten allebei het algemene voorbehoud “PM beleidsontwikkeling en -uitwerking is nog gaande”.

MOB vraagt zich af wat de waarde is van een concept dat zó veel open einden bevat. Hoe serieus moet een internetconsultatie worden genomen als er nog zo veel onduidelijkheden zijn? En hoe zinvol is het voor een uiterst kleine organisatie om tijd en moeite te steken in het becommentariëren van een evident onvoldragen stuk?

Volgens MOB wordt met het ter inzage gelegde concept geen recht gedaan aan het doel van de internetconsultatie.

Tweede opmerking vooraf: deze consultatie voldoet niet aan het Verdrag van Aarhus

Voor zover beoogd is om middels deze consultatie te voldoen aan art. 7 Verdrag van Aarhus, is MOB van mening dat niet wordt voldaan aan het vereiste dat hiermee wordt voorzien “in vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden” (art. 6 lid 4 Verdrag van Aarhus). Het concept bevat namelijk nauwelijks beleidsopties. Er wordt één route gepresenteerd langs een weg die, zoals hierboven al opgemerkt, ook nog eens vol gaten zit.

Derde opmerking vooraf: uitgangspunten Nitraatrichtlijn, KRW en het Europese milieurecht

In het kader van de gedachtevorming brengt MOB allereerst het doel van de Nitraatrichtlijn, zoals vastgelegd in art. 1, in herinnering:

“Deze richtlijn heeft tot doel:

- de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen , en*
- verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen.”*

MOB wijst bovendien op de volgende overwegingen uit de preambule van de Nitraatrichtlijn (onderstrepingen door MOB):

“Overwegende (...) dat het gebruik van stikstof bevattende meststoffen en dierlijke mest weliswaar noodzakelijk is voor de landbouw in de Gemeenschap, doch het buitensporige gebruik van meststoffen een milieurisico vormt (...)

dat het daarom nodig is, ten einde de gezondheid van de mens en de levende hulpbronnen en aquatische ecosystemen te beschermen en ander rechtmatig gebruik van water veilig te stellen, de door nitraten uit agrarische bronnen veroorzaakte of teweeggebrachte waterverontreiniging te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen; (...)

dat de Lid-Staten alle wateren een algemeen beschermingsniveau tegen verontreiniging in de toekomst kunnen bieden door goede landbouwpraktijken te stimuleren;”

Als derde bouwsteen voor de gedachtevorming heeft het doel van de Kaderrichtlijn Water (KRW) te gelden, zoals vastgelegd in punt 33 van het Protect Natur-arrest (ECLI:EU:C:2017:987). Volgens het Europese Hof van Justitie bestaat dat in: *“het verzekeren van de bescherming van het milieu en met name in de instandhouding en de verbetering van de kwaliteit van het aquatische milieu in de Unie”*.

Immers, de Nitraatrichtlijn en KRW dienen in onderlinge samenhang te worden uitgevoerd (art. 10 lid 2 KRW).

Ten slotte wijst MOB op art. 191 lid 2 VWEU (onderstrepingen door MOB):

“De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio’s van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.”

2. Samenhang met ‘stikstofcrisis’; minder mest is onvermijdelijk

Het voorliggende concept is volgens MOB volstrekt onvoldoende om de waterproblematiek in relatie tot stikstof, met andere woorden het mestoverschot, op te lossen in de periode 2026-2029. De reden daarvoor lijkt te zijn dat de Minister het probleem niet als zodanig erkent, en het niet wil oplossen. Daarbij wil ze niet accepteren dat de Europese commissie besloten heeft dat Nederland, net als de andere EU-lidstaten, vanaf 1 januari 2026 moet voldoen aan de plaatsingsnorm voor dierlijke mest van 170 kg N/ha. In de mestbrief van de minister (kamerbrief kenmerk: DGA/ 86995984, 14 september 2024), maakt zij haar doel (namelijk: 170 kg N/ha schrappen) duidelijk:

“Dit kabinet zet in lijn met het Hoofdlijnenakkoord primair in op het vergroten van de plaatsingsruimte. De hoofdinzet in de aanpak is dan ook gericht op aanpassing van de Nitraatrichtlijn om daarin de grens voor plaatsing van dierlijke mest (170 kg N/ha) af te schaffen en tegelijkertijd in te zetten op Europese maatregelen ter overbrugging, de huidige en een eventuele toekomstige derogatie, zolang die grens nog wel is opgenomen in de Nitraatrichtlijn”.

En:

“Daarom is mijn inzet gericht op afschaffing van een norm voor dierlijke mest in de Nitraatrichtlijn, maar met behoud van het vaststellen van gewas- en grondsoortgerichte stikstofgebruiksnormen. Dit zou een bestendige oplossing zijn, waarbij geen noodzaak meer is tot tijdelijke derogaties, en die daarmee langjarige zekerheid en perspectief biedt.”

Deze aanpak van de minister is gericht op het structureel vergroten van de mestplaatsingsruimte, zodat de noodzaak om vanuit het mestbeleid de mestproductie te doen dalen kleiner is.

Het voorliggende concept past in het ontoereikende en illegale stikstofbeleid van de Minister en het kabinet. Ook daarin doet de minister geen pogingen om de bij wet vastgestelde doelen te halen (50% van de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden onder de KDW in 2030 en 74% in 2035). Haar motivatie daarbij lijkt te zijn dat in haar partij het belang van agrarische productievolumes belangrijker gevonden wordt dan de volksgezondheid (schoon drinkwater), een gezonde natuur (bodem, water, lucht) en een gezond klimaat.

De minister ziet de afschaffing van de derogatie niet als een kans om grote stappen te zetten naar het realiseren van de doelen uit de Nitraatrichtlijn en de KRW, maar als probleem voor inkomenspositie van boeren (zie ook de mestbrief). Het grote dierlijke-mestplaatsingstekort (50-80 kton/jaar) zorgt ervoor dat de kosten voor de afvoer van mest hoog zijn, en blijven zolang de veestapels niet met ten minste 25-30% krimpen. Haar beleid is erop gericht vraag en aanbod van mest weer in evenwicht te brengen. Ze kiest daarbij niet voor minder productie maar voor stimulering van de binnenlandse vraag buiten de landbouw en voor mestverwerking en -export. Ze accepteert daarbij dat er een inkomensherverdeling is van de veehouders naar de akkerbouwers. In 2024 en 2025 betalen de veehouders rond de 25 euro per kuub mest om af te voeren van hun bedrijf. Dat komt overeen met ongeveer 5 euro per kg N. De akkerbouwers die de mest graag gebruiken om hun kunstmestkosten te drukken krijgen betaald voor dit mestgebruik. Het inkomensverlies voor de veehouders wil de minister compenseren via subsidies tot een maximum van 37.000 euro per bedrijf (periode van drie jaar). Dit betekent dat de belastingbetaler opdraait voor het in stand houden van productievolumes en voor het verdienenmodel van veehouders en de agroketenbedrijven, die als toeleveranciers, afnemers, verwerkers, handel en exporteurs hun geld verdienen.

Samengevat: terwijl de stikstofcrisis (bodem, natuur) en de nitraatproblematiek (water) niet anders kunnen worden verkleind dan door te sturen op een afname van de mestproductie, wil de minister die productie juist in stand houden/zo min mogelijk beperken. Dat is rechtstreeks in strijd met de doelen van de Nitraatrichtlijn en de KRW. Middels subsidies worden de kosten van dit met het recht strijdige beleid ook nog eens afgewenteld op de samenleving.

Het moet anders: bronaanpak, minder mest

De nitraatrichtlijn gaat over het terugbrengen van de nutriëntenbelasting op grondwater en oppervlaktewater veroorzaakt door de agrarische sector. De stikstof in dierlijke mest is de grootste bron voor de stikstof belasting van grond- en oppervlaktewater. Het is de taak van de overheid om in het 8^e actieprogramma met maatregelen te komen die de KRW-doelen in 2027 realiseren, met een uitloopp programma tot en met 2029 voor die gebieden waar dat 2027 niet haalbaar is (enkele zandgebieden en de lössgronden).

Wat daarbij in elk geval moet gebeuren is het verlagen van de normen voor de dierlijke mestgift per hectare. Daar hoort bij: (i) het verlagen van het dierlijke mestproductieplafond door krimp in de veestapels; (ii) via voerspoor en managementmaatregelen aansturen op lagere N-excretie per dier; en (iii) het verlagen van het totale stikstofplafond voor de rotatie van gewassen op het bedrijf (dierlijke mest, organische mest en kunstmest. Het afschaffen van de derogatie voor de mestgift per 1 januari 2026 beperkt de plaatsingsruimte tot 170 kg N/ha/jaar. Dit is een belangrijke structurele maatregel die zoden aan de dijk zet; de uitspoeling van N en P zal dardoor met 10%-20% verminderen.

Voor de periode 2030-2035 is het effectief om de structurele verlaging van de stikstofbelasting te borgen, door het nieuwe in 2024 vastgestelde mestproductieplafond van 440 kton verder te verlagen naar 360 kton in 2030. Dit past beter bij 25% krimp in veestapels en de huidige vraag naar mest buiten de landbouw. MOB stelt voor om in te zetten op verdere afbouw/verlaging van het productieplafond voor dierlijke mest, met een nieuwe normering in 2030 als tussenstap naar een plafond dat past bij 50% emissiereductie van stikstof in Nederland en minimaal 35% krimp in de veestapels in 2035.

3. Het niet halen van de nitraatnorm voor grondwater in de zand-zuid en lössregio is onverantwoord en onacceptabel

In het concept staat:

“In zand-zuid en de lössregio wordt in alle rekenvarianten niet aan het doel van 50 mg/l nitraat voldaan. Voor natte jaren kan de gebiedsgemiddelde berekende nitraatconcentratie beneden de 50 mg/l uitkomen, de berekende nitraatconcentraties voor de lössregio blijven ook in de natte jaren boven de 50 mg/l nitraat.”

MOB vindt dit onverteerbaar. Het is volgens MOB een brevet van onvermogen van de voorgangers van deze minister dat het Nederlandse landbouwbeleid in de afgelopen decennia ontoereikend is gebleken om in het hele land bestendig aan de norm van 50 mg/l te voldoen. MOB verwijt het de huidige minister dat het concept (opnieuw) geen concrete maatregelen bevat om dit doel alsnog zo snel mogelijk te verwezenlijken, anders dan generieke maatregelen die zich vooral richten op vang- en rotatiegewassen.

De oplossing van vanggewassen is slechts een *end-of-pipe*-oplossing. Er is een veel effectievere methode, namelijk het inperken van de toediening van stikstof, wat concreet betekent: minder mestopbrengst. Een substantieel lagere stikstofgebruiksnorm is noodzakelijk in deze nitraatvervuilde gebieden totdat 50 mg/l structureel wordt gehaald. Het RIVM rekende door dat verlaging van gebruiksnormen het grootste effect heeft op nitraat in (met name) kwetsbare gebieden.

Het moet anders: gedifferentieerde normstelling

Voor oppervlaktewater bestaat een gebiedsgerichte normering in de vorm van het aanwijzen van NV-gebieden. Dit kan ook worden toegepast voor grondwater, in regio's waar de nitraatconcentratie te hoog is en ook te hoog zal blijven met de maatregelen die in het concept 8e AP worden voorgesteld. In deze regio's kan door middel van maatwerk (zoals mogelijk onder de Omgevingswet) een gebiedsgerichte aanpak gerealiseerd worden, waarbij, zolang de norm niet gehaald wordt, de maximale stikstoflast per hectare verder omlaag moet dan nu wordt voorgesteld. Dat kan door extensivering, waarbij aangesloten kan worden bij de uitkoopregelingen in verband met de stikstofcrisis.

De maatregel met het grootste effect op grond- en oppervlaktewaterkwaliteit is aantoonbaar de verlaging van stikstofgebruiksnormen; daarom is aanscherping in (niet-)doelbereikgebieden onontkoombaar. Omdat de nitraatproblematiek niet alleen afhangt van grondgebruik, gewassen en derogatie, maar ook van de grondsoort, is wel maatwerk per gebied nodig. Volgens MOB zou per gebied gedifferentieerd moeten worden: hoe groter de overschrijding van de N-norm, des te groter de verplichte reductie. De maatwerkbevoegdheden die lagere overheden, zoals provincies en waterschappen, nu (op grond van de Omgevingswet) hebben, vormen hiervoor een uitstekend instrument. Echter, de lagere overheden hebben vaak koudwatervrees om deze handschoen op te pakken, omdat men bang is voor een 'ongelijk speelveld' ten opzichte van andere provincies en waterschappen. Volgens MOB dienen de lagere overheden krachtig te worden gestimuleerd om lokaal maatwerk vast te stellen. Gezien de koudwatervrees zijn duidelijke kaders hiervoor vanuit de centrale overheid – bijvoorbeeld in het kader van het 8e actieplan – zeer wenselijk. Een eerste stap op weg naar differentiatie zou bijvoorbeeld kunnen zijn het op basis van de natuurkwaliteit aanwijzen van drie typen landbouwgronden, met een bijbehorende toegestane plaatsingsruimte voor dierlijke mest:

- 170 kg N/ha/jaar: gronden/locaties die bij uitstek geschikt zijn de intensieve veehouderij, akkerbouw en tuinbouw (max. 1.2 mln. ha van de 1.8 mln. ha cultuurgrond in NL)
- 80 kg N/ha/jaar: zand en lössgronden met grond en oppervlaktewateren die niet voldoen aan de kwaliteitsnormen (als onderdeel van een integrale aanpak industriële lozingen en waterzuivering)
- 20 kg N/ha/jaar: ecologisch kwetsbare gebieden die niet geschikt zijn voor landbouw met uitzondering van beweiding van jongvee

Voor het uitspoelen van stikstof uit mest geldt dat grasland minder uitspoelingsgevoelig is dan bouwland/maïs op zand en löss. De stikstofnormen moeten daarom extra aangescherpt worden voor bouwland/maïs op zand en löss.

In het voorliggende concept is echter geen sprake van een differentiatie die recht doet aan de verschillen binnen Nederland. Het concept gaat vooral uit van generieke maatregelen, waarbij geen onderscheid gemaakt wordt tussen verschillende kwetsbare gebieden, zoals grondwaterbeschermingsgebieden. Volgens MOB is dit meer dan een gemiste kans; het is een bewuste keuze voor het niet-oplossen van de nitraatproblematiek.

Samengevat: dat Nederland in bepaalde delen van het land nog immer niet kan voldoen aan de nitraatnorm van 50 mg/l is het bewijs van het failliet van het beleid van de afgelopen decennia. In plaats van nu wél adequate maatregelen in het actieplan op te nemen kiest de minister voor voortgaan op de ingeslagen weg. Volgens MOB dient evenwel te worden ingezet op bemestingsnormdifferentiatie per gebied. De rijksoverheid dient provincies en waterschappen te stimuleren om hiertoe gebruik te maken van maatwerk, en daarvoor richtinggevende kaders te stellen.

4. Doelsturing en maatregelen op vrijwillige basis werken niet

Nederland slaagt er al decennialang niet in om de nitraatproblematiek onder controle te krijgen. Volgens MOB is het dan ook niet meer dan logisch dan dat de minister in het nieuwe actieprogramma een andere, effectievere aanpak zou bepleiten. MOB had gehoopt op strengere normering, aanscherping van maatregelen, en meer greep op de problematiek door vergroting van het mandaat en de budgettaire middelen voor uitvoering het VTH-systeem door de provincies, waterschappen en rijkswaterstaat.

In plaats daarvan kiest de minister voor minder beperkende voorschriften voor boeren en de introductie van een doelsturingssysteem - met boeren aan het stuur- vanaf het 9e Actieplan (2030-2035).

De maatregelen uit het concept bestaan nog steeds voornamelijk uit vrijwillige en vrijblijvende maatregelen. Uit het concept blijkt op geen enkele wijze dat een vrijwillige aanpak aantoonbaar effectief is. Dat mag ook geen verbazing wekken, want de minister kán de effectiviteit van een op vrijwilligheid gebaseerd systeem eenvoudigweg niet aantonen.

Het beschreven doelsturingssysteem op grondwaterkwaliteit voorziet enkel in de wortel, maar niet in een stok. Wanneer de doelen gehaald worden, krijgt de agro-ondernemer uitzonderingen op enkele generieke maatregelen. Zo'n prikkel zal volgens MOB bijzonder fraudegevoelig blijken te zijn; immers, door voor te wenden dat doelen worden behaald kan meer mestplatingsruimte worden verdiend. Daarnaast meent MOB dat het onuitlegbaar is dat de beloning bestaat uit het

feitelijk gelegaliseerd mogen overtreden van de generieke regels. Het toekennen van uitzonderingen op generieke maatregelen is in feite een derogatie op bedrijfsniveau. Hiermee wordt een ongelijk speelveld gecreëerd.

Daarnaast staat geenszins vast dat zodra bepaalde doelen zouden worden behaald, er voldoende ruimte is voor een 'beloning' in de vorm van een ruimere mestplaatsing. De gekozen beloningssystematiek zou wel eens een – zeer ongewenst – jojo-effect kunnen hebben.

Verder ontbreekt elke vorm van sanctionering in het geval de doelen níet gehaald worden. In dat geval valt de agro-ondernemer terug op generieke maatregelen als ondergrens. Terwijl in zo'n geval juist aanvullende maatregelen getroffen zouden moeten worden.

Ten slotte is deelname aan het doelsturingssysteem vrijwillig; er is geen sanctie voor agro-ondernemers die niet deelnemen aan dit systeem.

Vrijwilligheid bij generieke maatregelen een kwetsbaarheid of risico noemen zou volgens MOB een eufemisme zijn. Vrijwilligheid maakt dat de betreffende maatregelen gedoemd zijn te mislukken. De minister kan geen bewijs overleggen waaruit het tegendeel blijkt.

In dit verband wil MOB ook een opmerking maken over de noodzaak van een betere borging van de mesttransportketen. Scherp de regelgeving aan:

- alleen vervoer met auto's uitgerust met GPS en track en trace;
- bemonstering bij ontvangst bij de mestverwerker (niet bij de boer die het verstuurt);
- orders en ontvangst digitaal bevestigen zodat de kans op malversaties onderweg afneemt;
- geen inschakeling private partijen. De ervaring leert dat de kosten dan omhooggaan, waar voorheen 50 cent per ton werd gerekend wordt nu inmiddels 2 Euro per ton betaald. Dit jaagt de boer op onnodige kosten en stimuleert een verdienmodel over de rug van de boer.

Samengevat: Doelsturing en generieke maatregelen die gebaseerd zijn op vrijwilligheid, zijn gedoemd te mislukken. Het bij wijze van beloning verlenen van uitzonderingen op maatregelen geeft een verkeerd signaal, en zou contraproductief kunnen werken (fraudegevoelig, jojo-effect).

5. Een privaat geborgd datasysteem is niet alleen maatschappelijk onaanvaardbaar, maar ook in strijd met het recht

Het concept voorziet in de instelling van een "privaat geborgd datasysteem" waarin op bedrijfsniveau bepaalde nitraatgerelateerde gegevens moeten worden ondergebracht, maar wat de overheid slechts "geabstraheerd" kan raadplegen, oftewel niet herleidbaar tot een bepaald bedrijf. Hiermee miskent de minister dat de betreffende gegevens (grotendeels) emissiegegevens zijn zoals bedoeld in het Verdrag van Aarhus. Die behoren niet alleen toegankelijk te zijn voor de overheid, maar ook voor het publiek.

Het is volgens MOB dan ook juridisch aanvechtbaar, ondemocratisch en maatschappelijk onaanvaardbaar dat emissiegegevens ondergebracht zouden worden in een privaat systeem. De emissiegegevens van de industrie zijn ook niet ondergebracht in een privaat geborgd systeem, maar in het voor het publiek toegankelijke systeem van emissieregistratie (emissieregistratie.nl).

Het onderbrengen van emissiedata in een privaat geborgd systeem maakt democratische controle onmogelijk.

MOB meent dat het voorgestelde private borgingsmodel past binnen een bredere trend van neoliberale bestuurlijke afbouw. Waar publieke milieuhandhaving ooit een kerntaak van de overheid was, worden belangrijke onderdelen van deze verantwoordelijkheden in het 8e actieprogramma gedelegeerd aan (een) private partij(en), en *zonder* dat de overheid en het publiek daar toegang toe hebben. In plaats van het versterken van democratische controle en transparantie in een tijd van ecologische crises, wordt gekozen voor een verdere terugtrekking van de overheid en privatiseren van overheidstaken. Dit is een directe ondermijning van de democratische rechtstaat.

Samengevat: het in een “privaat geborgd systeem” onderbrengen van (nitraatgerelateerde) emissiegegevens zonder dat de overheid en het publiek toegang hebben tot die gegevens, is een ondermijning van de democratische rechtstaat, is strijd met het recht, en is (daarom) maatschappelijk onaanvaardbaar.

6. Het voorstel voor invoering van doelsturing is ondoelmatig en contraproductief

Het systeem van doelsturing dat de minister voor ogen staat om “de verontreiniging van water door voor landbouwdoelen gebruikte nitraten te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen” (art. 1 Nitraatrichtlijn), is niet gebaseerd op gevalideerde uitgangspunten, en niet op doeltreffendheid gericht; het is een ideologisch gemotiveerde keuze voor “boer aan het roer”, en dat past niet bij de principes van goed bestuur.

Doelsturingssysteem niet gevalideerd

Bovengenoemd doelsturingssysteem is gebaseerd op het N-bodemoverschot en N-mineraal metingen. De relatie tussen deze indicatoren en de gemeten waterkwaliteit moet evenwel nog onderzocht worden. Het is niet duidelijk in welke mate het N-totaal criterium (N-bodemoverschot) en het minerale stikstofresidu (NR) dat in het najaar na de oogst van gewassen in de bodem achterblijft, goede indicatoren zijn van de N-uitspoeling van de mestgiften in veehouderij, akkerbouw en tuinbouw. Er wordt dus een systeem ingevoerd dat geen gevalideerde basis kent. Het is onnodig en onverantwoord om doelsturing in te voeren en daarmee wordt de doelrealisatie alleen maar verder vertraagd.

Verder is het nog niet mogelijk om de jaarlijkse metingen op de vereiste schaal door te voeren op ieder bedrijf, en het idee om de monitoring door particuliere partijen te laten doen is niet goed doordacht. Het is fraudegevoelig, en de ervaring leert dat boeren afwijzend staan tegenover de uitkomsten van metingen die anderen op hun bedrijf doen. Het zal minstens vier jaar duren voordat een dergelijk systeem operationeel kan zijn. Voor de boer zelf is zo’n systeem onbruikbaar, want het is het waterschap dat moet kunnen beslissen wat er nodig is om in de zomer en winter grond- en oppervlaktewater in goede staat te houden.

In dit kader is het goed er aan te herinneren dat de nitraatrichtlijn onderdeel is van de KRW, en het doel daarvan is om te zorgen voor chemisch schoon, en ecologisch gezond water. Dit gaat verder dan de enkel de uitspoeling van nutriënten (N+P) vanuit de agrarische sector. Het betreft een integrale opgave die gaat over onder andere bestrijdingsmiddelen, industriële lozingen, waterzuiveringsinstallaties, de kwaliteit van rijkswateren en invoer via rivieren uit het buitenland.

Dit vergt een integrale aansturing. In Nederland zijn de waterschappen en Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor de waterkwaliteit. De waterschappen zouden het mandaat én de middelen moeten krijgen om deze taak naar behoren uit te voeren. Daarbij hoort een VTH-stelsel waarin de boer verantwoording aflegt aan het waterschap. De boeren kunnen hier niet zelf aan het roer staan, immers de slager kan niet zijn eigen vlees keuren. Het invoeren van een doelsturingssysteem waar de overheid geen inzage in en geen directe greep op heeft is daarom zinloos en weggegooid geld.

Samengevat: het systeem van doelsturing is niet gebaseerd op gevalideerde uitgangspunten.

7. Overige opmerkingen: rustgewassen, bufferzones, klimaat, normen

Rustgewassen zorgen voor extra pesticidendruk

Op dit moment zijn bollen- en sierteelt gewassen als rustgewas toegestaan. Bij die teelten wordt gebruik gemaakt van grote hoeveelheden pesticiden. Daarnaast wordt veelvuldig gebruik gemaakt van glyfosaat om een wintervanggewas te vernietigen. Aldus ontstaat door de inzet van rustgewassen een extra milieubelasting met pesticiden. Dat vormt een bedreiging voor de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit. Voor zover rustgewassen enerzijds een positieve bijdrage leveren aan het beheersen van de nitraatproblematiek, brengen bepaalde gewassen anderzijds wel een hogere pesticidendruk met zich mee. Het ene gat wordt dus met andere gedicht. In het concept wordt hier echter geen/nauwelijks aandacht besteed aan deze keerzijde.

Samengevat: het gebruik van bepaalde rustgewassen heeft een keerzijde, namelijk een extra pesticidendruk. Dat heeft negatieve gevolgen voor de waterkwaliteit. Deze consequentie is onvoldoende meegenomen.

Smallere bufferstroken werken contraproductief

In het concept zet de minister in op het verkleinen van de bufferstroken en maakt zij een draai van 180 graden ten opzichte van het 7e Actieplan.

“In het 7^e AP is een maatregel opgenomen om bufferstroken te verbreden, waarbij gekeken zou worden naar waar een bredere zone effectief en relevant is. Het uitgangspunt van de EC is om langs alle wateren in Europa bufferstroken van minimaal 3 meter breed te hanteren. Daarom zijn bredere bufferstroken opgenomen in de beschikking die ook voor de hele Nederlandse landbouwsector gaan gelden”.

Voor gebieden waar de waterkwaliteit voldoet aan de nitraatnorm van 50 mg/l worden smallere bufferstroken voorgesteld. Daardoor zal de totale mestplaatsingsruimte weer toenemen waardoor verslechtering van oppervlakte en grondwater opnieuw een risico wordt. Dit jojobeleid past niet bij het voorzorgsprincipe en ook niet bij de KRW.

Het doel van de Nitraatrichtlijn is om de waterverontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen te *verminderen*, en achteruitgang van de waterkwaliteit is *verboden* onder de Kaderrichtlijn Water.

Uit onderzoek van de WUR is gebleken dat effectieve maatregelen bijna altijd een negatief effect hebben op het bedrijfseconomisch resultaat van de agro-ondernemer; hetzij door een verlies aan grond die bemest kan worden, hetzij door andere beperkingen in de bedrijfsvoering. In het geval van de bufferstroken (die leiden tot het verlies van grond die bemest kan worden) kiest de

minister er nu dus voor om de verbredingsregels uit het 7^e AP af te schaffen, tenzij dit niet kan omdat de wateren via de KRW om ecologische redenen beschermd zijn. Het argument dat bredere bufferzones in alle gevallen en op alle gronden een positief ecologisch effect kunnen hebben telt voor de minister niet. Zij kiest voor minimale bufferzones in die gebieden waar de grondwaterkwaliteit nu al voldoende is (klei en veengronden).

Samengevat: Het verkleinen van de bufferstroken is ecologisch gezien contraproductief en in strijd met het beleid uit het 7e Actieprogramma.

Klimaatverandering niet meegenomen in rekenmodellen

In het concept wordt erkend dat droogte en hevige neerslagpieken (flush-effecten) de nitraatuitspoeling versterken. Echter, het onderliggende model is gebaseerd op klimaatreeksen uit 1990–2010. Dit betekent dat structurele klimaatveranderingen, die inmiddels door onder andere het CBS, het KNMI en de WUR zijn vastgesteld, niet verwerkt zijn in de berekeningen van effectiviteit van maatregelen. Hierdoor is er sprake van een systematische onderschatting van de toekomstige druk op de waterkwaliteit en het risico op het niet halen van de KRW-doelen in 2027. Daarmee geven de modelberekeningen een te rooskleurig beeld van de effectiviteit van de maatregelen. Droogte en hevige neerslagpieken zullen in de toekomst en nabije toekomst steeds vaker voorkomen, wat pleit voor een snellere en verdere afbouw van de stikstofnorm dierlijke mest.

Samengevat: ten gevolge van het gebruik van oude data is in het concept onvoldoende rekening gehouden met de gevolgen van klimaatverandering op de nitraatuitspoeling.

De normen voor nutriënten in oppervlaktewater zijn niet adequaat

Uit het concept blijkt dat bijna 1/3 van de wateren (29%) die voldoen aan de normen voor N en P desondanks toch eutroof zijn. Dat betekent dat de huidige normen voor N en P waarschijnlijk niet streng genoeg zijn.

Op dit moment wordt voor de KRW getoetst aan de zomergemiddelden voor N en P totaal. In de zomer zijn biologische processen bepalend voor de waterkwaliteit. Het zou beter zijn als de toetsing over het hele jaar plaats zou vinden, waarbij ook het wintergemiddelde wordt meegenomen. Het wintergemiddelde toont aan wat de bijdrage is van uit- en afspoeling vanuit de landbouw. Daardoor geeft het wintergemiddelde een representatiever beeld van landbouwinvloed dan het zomer- of jaargemiddelde.

Nederland kent een aparte norm voor ammonium, die gecorrigeerd wordt voor pH en temperatuur (als gevolg van verschuivend chemisch evenwicht tussen ammonium en ammoniak onder invloed van zuurgraad en temperatuur). Duitsland gebruikt in het Rijnregime veel strengere richtwaarden voor ammoniak (NH₃)-N (0,0041 mg/L JG-MKN en 0,0082 mg/L MAC-MKN), gebaseerd op bescherming van aquatische levensgemeenschappen en met aanpassing aan pH en temperatuur. Ammonium zelf is vaak slechts een oriëntatiewaarde. Het verdient aanbeveling om de Nederlandse normen voor ammonium en ammoniak in overeenstemming te brengen met de Duitse richtwaarden.

Op dit moment hanteren waterschappen in Nederland aangepaste normen voor N en P voor bepaalde watertypen, in relatie tot de landelijke KRW normen. Een aanzienlijk deel van de normen soepeler is dan de standaard norm die de KRW voorschrijft. In sommige gevallen is dit de norm voor N én P, soms alleen de norm voor P.

Deze versoepelde normen moeten teruggebracht worden tot ten minste de landelijke KRW norm. In gebieden waar de waterkwaliteit niet behaald wordt op nutriënten, moet een verdere aanscherping volgen.

Samengevat: wateren die aan de huidige oppervlaktewaternormen voor N en P voldoen blijken vaak toch eutroof te zijn. Dat betekent dat de bestaande normen niet adequaat zijn. Er zijn verschillende manieren om die normen effectiever te maken.

8. Conclusie

MOB verzoekt de minister dringend om het voorliggende concept 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn niet vast te stellen in de huidige vorm. Alleen een fundamentele herziening, met duidelijke en niet-vrijblijvende reductiemaatregelen, een gebiedsgerichte aanpak en versterking van het publieke toezicht, kan recht doen aan de verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Dit is niet alleen een juridische plicht, maar ook een morele noodzaak om de gezondheid van mens en natuur te beschermen en de leefomgeving voor toekomstige generaties veilig te stellen.