

Reactie natuurorganisaties op concept 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn

Datum: 22-8-2025

Organisaties: Natuurmonumenten, LandschappenNL, Natuur en Milieufederaties en
Natuur & Milieu

Contact: Koenraad Backers

Introductie

Natuurmonumenten, LandschappenNL, Natuur en Milieufederaties en Natuur & Milieu delen hierbij gezamenlijk hun reactie op het concept 8^e actieprogramma. Centraal staat in onze reactie dat Nederland momenteel de slechtste waterkwaliteit van Europa heeft en een watercrisis dreigt door het niet op tijd halen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water.¹ Een van de oorzaken hiervoor is de doorgaande waterverontreiniging door nutriënten (stikstof en fosfaat) afkomstig vanuit de landbouw. Het voorliggende 8^e actieprogramma is opgesteld om deze vervuiling tegen te gaan en om op termijn schoon water voor mens en natuur te realiseren. Daarnaast moeten de maatregelen ertoe leiden dat Nederland voldoet aan de doelen in de Kaderrichtlijn Water (KRW), voor zover het gaat om nutriënten uit de landbouw.

Ruim 35 jaar na de invoering van de Nitraatrichtlijn en na een rommelige totstandkoming van het 7^e actieprogramma blijkt helaas uit het ex-ante onderzoek van de WUR dat het 8^e actieprogramma ontoereikend is om de afgesproken doelen in de Nitraatrichtlijn en in de Kaderrichtlijn Water te halen.² In plaats van een aanscherping is het 8^e actieprogramma “*in feite een versoepeling van de maatregelen*”, aldus de Wageningen Universiteit in haar ex-ante evaluatie van het nu voorgestelde beleid.²

Hiermee dreigt wederom meer onzekerheid voor boeren, terwijl de doelen van de Nitraatrichtlijn en KRW verder uit beeld raken. Schoon water blijft een belofte voor later, terwijl vervuiling doorgaat. Met als gevolg: hogere drinkwaterprijzen, toenemende gezondheidsrisico's, risico op ingrijpen door de Europese Commissie, juridische onzekerheid, oplopende economische schade en stijgende kosten voor natuurherstel.

Tot onze verbazing lijkt het 8^e actieprogramma zich blind te staren op het voldoen aan de norm voor grondwaterkwaliteit en lijkt het belang van schoon oppervlaktewater uit het oog verloren. Dit terwijl het verbeteren van de oppervlaktewaterkwaliteit aanleiding was voor het instellen van de Nitraatrichtlijn en er vanuit de Kaderrichtlijn Water specifieke en strengere normen gelden voor het oppervlaktewater. Maar zelfs voor het grondwater wordt bij het nu voorgestelde beleid in meerdere regio's het doel van 50 mg nitraat/l in grondwater, zoals vastgelegd in de Nitraatrichtlijn, niet gehaald en wordt er vooral risicovol gestuurd op nipt voldoen aan de normen, in plaats van de normen ruimschoots te willen halen en daarmee meer zekerheid te willen bieden aan boer en natuur.

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_342

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/07/14/ex-ante-onderzoek-8e-nitraat-actieprogramma>

Voor het oppervlaktewater is het beeld nog zorgwekkender omdat de uit- en afspoeling van stikstof naar het water met het 8e actieprogramma 4 tot 7 procent toeneemt en daarmee verslechtert de waterkwaliteit dus verder. Voor de KRW geldt dat uiterlijk in 2027 al het grond- en oppervlaktewater in een goede ecologische en chemische toestand moet verkeren.

Dat gaan we met dit 8^e actieprogramma dus nooit halen. De tussenevaluatie van de KRW liet al zien dat in 2027 slechts 60% van oppervlaktewateren aan de normen voor stikstof en fosfaat zal voldoen, ervan uitgaande dat de maatregelen uit het 7^e actieprogramma worden voortgezet.³ Bovendien heeft Nederland vrijwel alle wateren aangewezen als kunstmatig of sterk veranderd, waardoor er al lage KRW doelen gelden. Binnen deze doelen is er vaak gekozen voor de laagste invulling, waardoor de huidige KRW doelen in feite al naar beneden bijgestelde doelen zijn. Het halen van deze verlaagde doelen betekent dan ook niet dat het water in Nederland gelijk is aan water in een natuurlijke staat, vol met leven. En zelfs de naar beneden bijgestelde doelen halen we niet met dit 8^e actieprogramma.

Tot slot is het 8^e actieprogramma zeer incompleet en missen nog belangrijke onderdelen zoals het aanscherpen van de stikstofgebruiksnormen en de wijze waarop het behoud van grasland wordt gestimuleerd. Dit zijn zeer wezenlijke onderdelen en het ontbreken van deze onderdelen maakt een onderbouwde consultatiereactie complex, maar maakt het effect en de impact ook hoogst onzeker voor boer en natuur. Met name ambitieus en effectief beleid om grasland te behouden is na het vervallen van de derogatie zeer urgent. Uit [recente berichtgeving](#) blijkt dat grasland in toenemende mate wordt omgezet in bouwland voor intensieve teelten, waardoor de waterkwaliteit verslechtert. Een graslandnorm is, mits juist ingevoerd, een effectieve maatregel om grasland te behouden en zou opgenomen moeten worden in het 8e actieprogramma. Er is immers grote maatschappelijke steun en brede steun in de Tweede Kamer voor de invoering van een graslandnorm.

Wij constateren zodoende vijf kernproblemen in het voorgestelde actieprogramma:

1. Het haalt noch de waterdoelen van de nitraatrichtlijn noch die van de KRW.
2. De voorgestelde maatregelen zijn gericht op symptoombestrijding en niet op de aanpak van vervuiling bij de bron.
3. Het beleid leidt tot meer (onnodige) complexiteit voor boeren, overheden en handhaving.
4. Het zorgt voor afbraak van grasland (in plaats van aan behoud van grasland via een graslandnorm).
5. De stikstofgebruiksnorm is te hoog en de juiste randvoorwaarden voor invoering van RENURE ontbreken.

Hieronder geven wij een onderbouwing van deze kernproblemen en doen wij voorstellen tot verbetering. Het verbeteren van het 8e actieprogramma is essentieel voor betrouwbaarheid overheidsbeleid voor boer en boswachter, maar ook voor schoon water voor mens en natuur.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/12/20/bijlage-2-koepelrapport-tussenevaluatie-krw>

1) Doelen voor nitraatrichtlijn en KRW worden niet gehaald

Het 8e actieprogramma is een versoepeling ten opzichte van het 7e actieprogramma, terwijl er juist een aanscherping nodig is om voor schoon water te zorgen en de nitraat- en KRW doelen wél te halen. De voorgestelde maatregelen zijn niet afgesteld op het halen van de KRW-doelen, waardoor er nu te weinig gedaan wordt. Het uitblijven van resultaat op de KRW-doelen betekent niet alleen ecologische achteruitgang, maar ook juridische onzekerheid, economische schade en risico's voor de volksgezondheid.

Het 8e actieprogramma zou volgens de minister ook een bijdrage moeten leveren aan het behalen van de KRW-doelen, met name door reductie van nutriënten afkomstig uit de landbouw. Deze uitspraak wordt echter niet gestaafd met de constatering van de WUR dat de oppervlaktewaterkwaliteit er 4 tot 7 procent op achteruit gaat op basis van dit 8e actieprogramma. Dit terwijl volgens de Raad voor de Leefomgeving de uit- en afspoeling van de landbouw een van de belangrijkste redenen is dat het behalen van de KRW-doelen nog altijd niet in zicht is. Daarnaast is het essentieel dat de nieuwe criteria voor rustgewassen niet alleen gericht zijn op het beperken van nutriëntenuitspoeling, maar ook op het terugdringen van gewasbeschermingsmiddelen en het verbeteren van de bodemkwaliteit, zodat rustgewassen daadwerkelijk bijdragen aan het behalen van de KRW-doelen.

Ons voorstel: zorg voor een integrale aanpak. Vertaal KRW-doelen voor oppervlaktewater door naar het 8e actieprogramma voor een voorspelbaar en duidelijk beleid. Zorg daarbij voor een evenredige bijdrage van de landbouw aan de verbetering van de waterkwaliteit.

Vertaal de KRW-doelen voor oppervlaktewater en grondwater expliciet naar gebruiksnormen en maatregelen onder de Nitraatrichtlijn. Zorg voor een samenhangende aanpak waarbij voldoende nitraat gereduceerd wordt om zowel de doelen onder KRW als de Nitraatrichtlijn te halen. Zo wordt voorkomen dat er slechts op één richtlijn gestuurd wordt en extra maatregelen later genomen moeten worden.

2) Symptombestrijding in plaats van bronaanpak: structurele overproductie van mest

De huidige landbouwpraktijk is in het algemeen gericht op maximale productie en intensief grondgebruik, waarbij het landgebruik in de sector in toenemende mate los staat van het natuurlijke draagkracht van natuur, bodem en water. De landbouw, met uitzondering van de biologische landbouw, is grotendeels niet meer grondgebonden. Grote hoeveelheden nutriënten worden het landbouwsysteem ingebracht via kunstmest en veevoer dat wordt omgezet in dierlijke mest. Dit leidt tot een structureel mestoverschot, wat uiteindelijk als nitraat en fosfaat in het water terechtkomt. Deze structurele overbelasting overschrijdt de ecologische capaciteit van gezond water, met schade aan natuur en volksgezondheid tot gevolg.³

Toch wordt er in het 8e actieprogramma niet gekozen voor een aanpak bij de bron van het Nederlandse mestprobleem. Er wordt voornamelijk ingezet op een veelvoud van complexe en technische maatregelen die de opname van nutriënten moeten verbeteren en uitspoeling moeten voorkomen. In de praktijk betekent dit nóg meer regeldruk voor boeren, nog meer onzekerheid en minder ruimte voor ondernemerschap. Aanpak van de kern van het probleem, het mestoverschot, wordt stelselmatig vermeden. Zolang deze trend niet wordt gekeerd, blijven de KRW doelen buiten bereik en is het dweilen met de kraan open.

Ons voorstel: stimuleer met concrete maatregelen de transitie naar extensieve landbouw. Zoals met een gerichte extensiveringsregeling, stimuleringsmaatregelen voor biologische landbouw en via agrarisch natuurbeheer.

Zet het 8^e actieprogramma in om het probleem bij de bron op te lossen: structureel minder mestproductie. Focus daarom op het stimuleren van extensieve landbouw, zoals biologische landbouw. Er zijn op dit moment géén maatregelen hiervoor opgenomen. Wij stellen een graslandnorm voor van 0,4 hectare per GVE, te realiseren in 2030.

3) Toenemende complexiteit en onzekerheid door 8^e actieprogramma

De totstandkoming van het 7^e actieprogramma Nitraat leidde tot veel onnodige onrust en onzekerheid binnen en buiten de sector. Omdat Nederland een te weinig ambitieus en effectief 7^e actieprogramma had gepresenteerd voelde de Europese Commissie zich genooddaakt om in te grijpen en ambitieuzere maatregelen te vereisen. De definitieve maatregelen kwamen dat jaar te laat voor de bouwplannen van boeren en dit leidde terecht tot veel onrust. Het 8^e actieprogramma is wederom niet ambitieus en effectief genoeg en daardoor ontstaat wederom hetzelfde risico op grote onrust en onzekerheid.

Daarnaast staat in het 8^e actieprogramma op maar liefst 68 plaatsen nog “P.M.” vermeld, wat betekent dat essentiële onderdelen nog ontbreken of nader ingevuld moeten worden.

Naar onze mening vergroot dit 8^e actieprogramma de complexiteit van de regelgeving voor boeren en ondernemers. In plaats van de regels te vereenvoudigen wordt er steeds gepoogd om de maximaal te behalen agrarische productie te behouden. Dit kan alleen met het toevoegen van almaar meer complexe regels over oogst- en zaaidata, bufferstroken, vanggewassen en het wijzigen van normen. Dit maakt het voor boeren steeds complexer alle regels na te leven, voor overheden steeds uitdagender de regels voor te bereiden en voor handhavers vrijwel onmogelijk om het beleid effectief te handhaven. Zeker met een hoge druk op de mestmarkt en een hoge fraudeprikkel is beleid dat eenvoudiger te handhaven is van belang. Het programma bevat echter geen duidelijke voorstellen om toezicht en handhaving te waarborgen en doelsturing is onvoldoende uitgewerkt. Dit zorgt voor toenemende onzekerheid.

Terwijl juist de oplossing ligt bij het extensiveren van de landbouw, zoals ook de Commissie Deskundigen Meststoffenwet concludeert: *“Door extensivering en lagere stikstof- en fosfaataanvoer kan sneller worden voldaan aan milieudoelstellingen. Het mestbeleid kan daardoor sterk worden vereenvoudigd.”*⁴

Ook maakt de uitwerking van doelsturing in de praktijk het nog complexer voor boeren. Volgens de WUR bestaat er een grote kans dat dit om veel administratie vraagt, lastig is te verifiëren, te borgen en te handhaven.⁵ Hierdoor wordt het beleid wederom nog complexer, wekt het verwachtingen die mogelijk niet waargemaakt kunnen worden en waardoor er op termijn weer nieuwe maatregelen nodig zijn. Daarnaast zou doelsturing twee kanten op moeten werken: een beloning voor de boeren die schoon werken, maar ook strengere regels of een korting voor boeren die veel vervuilen. Maar het huidige systeem van experimenteren van doelsturing lijkt vooral gericht op belonen, maar niet op bestraffen. Het is onmogelijk om volledig op het halen van doelen te gaan sturen zonder deze systematiek. Dit terwijl alle

⁴ <https://open.overheid.nl/documenten/23033561-17a7-4f2f-a8b1-bdfebf4c5024/file>

⁵ <https://edepot.wur.nl/671481>

boeren in een bepaald gebied er profijt van hebben als het beleid stimuleert dat een zeer vervuילend bedrijf ook schoner gaat werken. De waterkwaliteit verbeteren onder één bedrijf kan immers niet zonder inspanning van alle bureu.

Ons voorstel: vereenvoudig het 8^e actieprogramma door in te zetten op extensivering van de landbouw en maak robuust beleid dat standhoudt en daadwerkelijk leidt tot schoon water en naleving van Europese richtlijnen. Zorg daarnaast voor handhaafbare regels en investeer in handhavingsorganisaties.

Het mestbeleid kan sterk worden vereenvoudigd als er wordt ingezet op extensieve en grondgebonden landbouw door een graslandnorm, met een lagere stikstof- en fosfaataanvoer als gevolg. Hier liggen dus grote kansen voor eenvoudiger beleid. Voer daarom een graslandnorm in en stimuleer extensivering van de landbouw, zodat complexe maatregelen op termijn niet meer nodig zijn.

4) Afbraak van grasland

Het positieve effect van de derogatie was de verplichting van deelnemende melkveebedrijven om 80 procent van hun areaal te laten bestaan uit grasland. Grasland heeft in principe een positief effect op de waterkwaliteit. Bouwland met intensieve teelten daarentegen bindt veel minder stikstof en leidt tot veel meer uit- en afspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen naar het grond- en oppervlaktewater. Het gevolg van de afbouw van de derogatie in combinatie met diverse stoppersregelingen is het verdwijnen van veel grasland. Met name in de Peel, de Achterhoek, Twente en Drenthe verdwijnen er veel hectares grasland en worden vervangen door intensieve teelten, zoals bollenteelt. Door de huidige teeltmethode met hoog gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en kunstmest is dit een directe bedreiging voor de waterkwaliteitsdoelen. In het 8^e actieprogramma zijn echter nog geen maatregelen opgenomen om het behoud van grasland te borgen in afwachting van enkele onderzoeken. Deze vertraging om te komen tot beleid om grasland te behouden is onnodig en leidt alleen maar tot onzekerheid.

Ons voorstel: Zorg ervoor dat het 8^e actieprogramma bijdraagt aan behoud van grasland via een graslandnorm

Er is breed draagvlak in de Tweede Kamer en in de samenleving voor de invoering van een graslandnorm. Het uiteindelijk niet gesloten Landbouwakkoord ging ook uit van invoering van een graslandnorm als effectief instrument om zoveel mogelijk grasland te behouden en tegelijkertijd de beweging te maken naar een grondgebonden en extensieve landbouw die past bij de draagkracht van natuur, water en bodem. Wij stellen daarom voor om met ingang van 2026 in stappen op te bouwen naar een graslandnorm die in 2030 uitkomt op 0,4 hectare grasland per GVE. Om te zorgen voor een zachte landing van deze maatregelen kan de overheid boeren hierbij ondersteunen met de extensiveringsregeling en agrarisch natuurbeheer.

Bij de invoering van de graslandnorm is het belangrijk ongewenste effecten, zoals maximalisatie van melkproductie per koe, te voorkomen door de GVE te koppelen aan de melkgift (bijv. 1 GVE = 9.000 liter). Versnel daarnaast de aanpak in gebieden waar de opgave het grootst is, zoals in grondwaterbeschermingsgebieden, zones rondom Natura2000-gebieden, waterwingebieden en andere kwetsbare gebieden. Zorg ervoor dat natuurinclusieve landbouw de norm wordt in deze gebieden. Stel een strengere

graslandnorm in voor alle kwetsbare gebieden naar bijvoorbeeld 1 hectare grasland per GVE, afhankelijk van de opgave per gebied.

5) De stikstofgebruiksnorm is te hoog en de juiste randvoorwaarden voor invoering van RENURE ontbreken.

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 en is in het 8^e actieprogramma een P.M. opgenomen v.w.b. een eventuele aanscherping van deze normen. Dit terwijl deze normen zeer bepalend zijn voor de effectiviteit van het nitraatbeleid. Deze normen zullen naar verwachting naar beneden bijgesteld gaan worden door het CDM 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.

In het 8^e actieprogramma staat daarnaast dat de mogelijkheden van RENURE (kunstmestvervangers uit dierlijke mest) zoveel mogelijk benut moeten worden. Maar het aanwenden van RENURE moet wel leiden tot een evenredige afname van het gebruik van kunstmest en ook hiervoor zijn aanvullende voorschriften vereist binnen het 8e actieprogramma.

Ons voorstel: scherp zo spoedig mogelijk de stikstofgebruiksnormen aan en ontmoedig met behulp van deze normen het gebruik van kunstmest. Voer daarnaast effectieve randvoorwaarden in zodat het gebruik van RENURE daadwerkelijk bijdraagt aan het verbeteren van de waterkwaliteit en een lager gebruik van kunstmest.

Want het zo efficiënt mogelijk benutten van dierlijke mest verdient de voorkeur boven het gebruik van kunstmest. Wij zijn niet tegen het gebruik van kunstmestvervangers (RENURE) , 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 'pulsvis scenario' 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.

Conclusie en aanbevelingen

1. Zorg voor een integrale aanpak. Vertaal KRW doelen door naar het 8^e actieprogramma voor een voorspelbaar en duidelijk beleid.
2. Zorg voor een structurele daling van de mestproductie in ons land, stimuleer extensieve landbouw (zoals biologisch) en voer een graslandnorm in.
3. Vereenvoudig het 8^e actieprogramma door extensivering van de landbouw te borgen met een graslandnorm.
4. Maak robuust beleid dat standhoudt en zorgt voor doelbereik. Dat geeft boeren, ondernemers en burgers de broodnodige zekerheid.
5. Zorg voor een aangescherpte stikstofgebruiksnorm, ontmoedig het gebruik van kunstmest en schep de juiste randvoorwaarden voor invoering van RENURE

Er ligt nu een grote kans om te kiezen voor duidelijk en effectief beleid waar boeren op kunnen bouwen en de waterkwaliteit structureel mee verbetert. Het voorliggende 8e actieprogramma grijpt die kans niet. In plaats daarvan wordt er gekozen voor een verwatering van maatregelen, hogere regeldruk en meer onzekerheid voor boeren en andere ondernemers. De enige doelmatige en duidelijke manier om de waterkwaliteit te verbeteren is door de bron aan te pakken: een structurele verlaging van het nitraat- en fosfaatoverschot door extensivering van de landbouw. Dát geeft boeren, ondernemers en burgers de zekerheid en voorspelbaarheid van beleid die ze nodig hebben.

Vanzelfsprekend lichten we deze inbreng graag toe.

Namens Natuur & Milieu,

Natuurmonumenten, LandschappenNL en Natuur & Milieufederaties