

POSITION PAPER ACHTSTE ACTIEPROGRAMMA NITRAATRICHTLIJN

AANLEIDING

De Nederlandse oppervlaktewaterkwaliteit staat onder druk door invloed van stedelijk afvalwater, industrie en landbouw, zowel uit binnen- als buitenland. In dit position paper benadrukken de waterschappen wat in het achtste actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn nodig is voor het structureel verbeteren van de oppervlaktewaterkwaliteit, gefocust op nutriënten vanuit de landbouw.

Stikstof en fosfor in mest zorgen ervoor dat gewassen beter groeien. Wanneer landbouwbedrijven mest gebruiken, spoelt stikstof en fosfor weg naar het grond- en oppervlaktewater, waardoor dat kan vervuilen. Om nutriëntenverlies vanuit de landbouw naar het grond- en oppervlaktewater te voorkomen, zijn er al meerdere actieprogramma's onder de Nitraatrichtlijn uitgevoerd. De actieprogramma's worden elke vier jaar geactualiseerd. Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) werkt momenteel aan de invulling van het achtste actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn, dat gaat lopen van 2026 tot en met 2030.

HUIDIGE WATERKWALITEIT EN LANDBOUW

Wat betreft oppervlaktewater overlapt het actieprogramma met het behalen van de doelen voor de goede ecologische toestand van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). De afgelopen jaren hebben waterschappen samen met medeoverheden en partners in het landelijk gebied geïnvesteerd in het verminderen van de nutriëntenbelasting van de landbouw naar het oppervlaktewater. Toch zijn we nog niet waar we willen en móeten zijn. Nederland lijkt de KRW-doelen niet volledig en niet overal te halen voor de deadline in 2027. De evaluaties van het mestbeleid¹ en de Nitraatrapportage² tonen aan dat de maatregelen uit de actieprogramma's tot dusver onvoldoende bijdragen aan de doelen voor oppervlaktewaterkwaliteit. Bovendien leidt het wegvallen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied tot extra opgaven die op een andere wijze opgepakt moeten worden.

Wanneer is het achtste actieprogramma Nitraatrichtlijn een succes voor de waterschappen?

Het achtste actieprogramma Nitraatrichtlijn is voor de waterschappen geslaagd als het mestbeleid overal in Nederland KRW-proof is: in overeenstemming met de doelen uit de Kaderrichtlijn Water. Niet omdat het van Europa moet, maar voor de gezondheid van mens en milieu. Een weloverwogen mix van verplichtende en stimulerende maatregelen, grotendeels gericht op gebiedskenmerken, zorgt voor beleid dat werkt in plaats van frustrert. In de ideale situatie neemt het Rijk haar verantwoordelijkheid voor beleidsvorming en -toelichting, en adviseren de waterschappen vanuit hun rol als waterkwaliteitsbeheerders. Ze worden hierbij tijdig en transparant meegenomen in het proces.

¹ Evaluatie van de meststoffenwet 2024, Kamerbrief minister Wiersma, 4 november 2024

² Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland; toestand (2020-2023) en trend (1992-2023), RIVM, 2024

STANDPUNTEN WATERSCHAPPEN VOOR ACHTSTE ACTIEPROGRAMMA

1. Voor goede waterkwaliteit in de toekomst is een weerbaar landbouw- en bodemsysteem nodig.

Zowel de algemene gezondheid van mens en milieu als de agrarische ondernemers hebben baat bij consistent landbouwbeleid dat leidt tot goede waterkwaliteit. Een transitie naar een weerbaar landbouw- en bodemsysteem kan daaraan bijdragen. Een systeem waarbij mestproductie, mesttoediening én mestopname door gewassen in balans zijn. Dat vraagt om investeringen op lange termijn en samenwerking tussen de ministeries LVVN en Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Hierbij valt te denken aan het stimuleren en belonen van: ecosysteemdiensten, onderhouden van bepaalde landschapselementen, precisiebemesting, en een landbouwtype dat aansluit op het lokale gebiedsspecifieke water- en bodemsysteem.

2. Landbouwmaatregelen moeten op korte termijn effectiever en robuuster worden.

De effectiviteit van maatregelen hangt af van de juiste manier (de wijze van sturing) en de juiste plek (differentiatie op gebiedskenmerken). Het is daarom van belang dat het Rijk hierin een zorgvuldige afweging per maatregel maakt. De waterschappen pleiten daarbij voor:

- A. **Gebiedsgerichte maatregelen met een sterke regie door het Rijk.** De effectiviteit van maatregelen varieert per bodemtype, drainagesituatie, type waterloop en/of teelt. Het is daarom van belang dat waar mogelijk per gebied de juiste maatregelen worden gestimuleerd of verplicht. Landelijke sturing door het Rijk is hierbij noodzakelijk. Het Rijk zet de koers uit en maakt gewogen beleidskeuzes. De waterschappen hebben geen wettelijke taken binnen het mestbeleid. Ze zetten zich in voor bovenwettelijke initiatieven en inrichtingsmaatregelen vanuit hun KRW-taken. Waterschappen kunnen vanuit hun rol als waterkwaliteitsbeheerder adviseren over doorwerking van landbouwmaatregelen in hun gebieden en passende instrumenten.
- B. **Verplichtend waar nodig, stimulerend waar mogelijk.** Wettelijke maatregelen blijven nodig om een ondergrens te stellen voor alle ondernemers. Maar niet alles kan gevat worden in verplichtende maatregelen. Waterschappen werken met agrariërs samen op gebiedsniveau en cofinancieren projecten binnen het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) en Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Hier zit meer potentie in voor structurele verbetering van waterkwaliteit. DAW zal doelgerichter moeten worden op basis van bewezen maatregelen uit praktijktools en afspraken over langjarige deelname. En er is meer focus op waterkwaliteit nodig binnen het ANLb, zoals langjarige afspraken over sloot- en oeverbeheer.
- C. **Doelsturing als nieuw instrument.** Waterschappen staan in algemene zin niet negatief tegenover het instrument doelsturing en willen meewerken aan het uitzoeken en onderbouwen ervan. Het geeft agrariërs meer vrijheid en vergroot het waterbewustzijn. Maar het vraagt ook om duidelijke verantwoordelijkheid, onderbouwing, monitoring en handhaving. Een andere kanttekening is dat het vanwege het indirecte verband tussen meting en bron lastig is om doelsturing voor oppervlaktewaterkwaliteit effectief toe te passen. Op korte termijn blijft ook middelsturing noodzakelijk om de KRW-doelen in 2027 te halen.
- D. **Vergroot effectiviteit maatregelen uit derogatie.** Deze helpen uitspoeling van nutriënten te verminderen, maar kunnen in sommige gebieden effectiever toegepast worden, zoals met jaarronde groene bufferstroken. Het opnemen van randvoorwaarden voor derogatie in het actieprogramma kan voorkomen dat de waterkwaliteit verslechtert na het vervallen van de derogatie. Een voorbeeld hiervan is behoud van grasland. Waterschappen vragen LVVN om de

aanwijzing van met nutriënten verontreinigde gebieden (NV-gebieden³) en bijbehorende maatregelen te heroverwegen. Dit omdat de regels voor NV-gebieden niet altijd tot betere waterkwaliteit leiden en soms gewasopbrengsten onnodig verminderen.

- E. **Differentiatie tussen maatregelen voor fosfor en voor stikstof.** De normering en maatregelen voor fosfor en stikstof moeten gedeeltelijk losgekoppeld worden, en gebiedsspecifiek benaderd. Zo draagt het verlagen van de stikstofgebruiksnormen in de op basis van fosfor aangewezen NV-gebieden niet bij aan waterkwaliteit, maar het frustreert wel. Tevens heeft de fosforkringloop een tragere werking dan de stikstofkringloop. Het duurt langer voordat de effecten van fosformaatregelen zichtbaar zijn.
- F. **Betere naleving van maatregelen door versterkte toezicht en handhaving.** Toezicht en handhaving is een laatste, maar essentiële stap voor effectief beleid. Versterkt toezicht en handhaving door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en Omgevingsdiensten op bijvoorbeeld bufferstroken en uitrijperiodes is nodig. Dit vraagt om inzet van het Rijk en goede afstemming met uitvoeringsorganisaties.

SAMENWERKEN OP BASIS VAN KENNIS EN VERTROUWEN

Een gezamenlijke inspanning van het Rijk, decentrale overheden, de agrarische sector en natuurorganisaties is essentieel voor een breed gedragen en werkbaar actieprogramma. Transparantie in voortgang en keuzes zorgt voor wederzijds vertrouwen. De Unie van Waterschappen adviseert LVN over maatregelen voor oppervlaktewaterkwaliteit in het actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn, en zorgt dat de 21 waterschappen hun water- en gebiedskennis kunnen inbrengen. Voldoende ruimte in het proces geeft de Unie tijd voor zorgvuldige ambtelijke en bestuurlijke afstemming. In lijn met de toekomstvisie voor het landelijk gebied⁴ wil de Unie van Waterschappen samenhang in het beleid bevorderen door afstemming met medeoverheden en programma's in het landelijk gebied.

³ In met nutriënten verontreinigde gebieden gelden aanvullende maatregelen om de waterkwaliteit op orde te krijgen. Deze verplichting komt voort uit de derogatiebeschikking die is vastgesteld in 2022.

⁴ Samenwerken aan een toekomstbestendig platteland, Unie van Waterschappen, 2024.