

# Mogelijkheden en beperkingen van een gebiedsgerichte uitwerking van de Nitraatrichtlijn

**Wordt de landbouw onevenredig hard getroffen in die gebieden in Nederland waar aan de nitraatconcentratie in het grondwater wordt voldaan? Die vraag probeerden Alterra en de Universiteit Utrecht te beantwoorden in een studie naar de mogelijkheden die de Nitraatrichtlijn biedt om de aanwijzing van nitraatuitspoelingsgevoelige gebieden (kwetsbare zones) en bijbehorende nitraatactieprogramma's te differentiëren naar de landbouw- en milieukundige omstandigheden in de verschillende regio's. Het doel hierachter is een betere aansluiting te krijgen bij de gebiedsgerichte uitwerking van de Kaderrichtlijn Water. De resultaten zijn gebaseerd op literatuurstudie, brainstormsessies, interviews en een bijeenkomst met actoren uit het veld. Een verdere differentiatie is technisch mogelijk via aanwijzing van specifieke kwetsbare zones en het uitzonderen van andere gebieden. Verwacht wordt echter dat het uitzonderen areaal beperkt zal zijn. Meer perspectief biedt een verdergaande (gebiedsgerichte) differentiatie van gebruiksnormen die van toepassing zijn op de aangewezen kwetsbare zones. Nitraatactieprogramma's zijn verder te 'harmoniseren' met stroomgebiedsplannen van de Kaderrichtlijn Water, maar dienen wel als zodanig herkenbaar in stand te blijven.**

Sinds medio jaren tachtig voert de rijksoverheid generiek beleid om de mestproblematiek aan te pakken. Als gevolg van de invoering van de Nitraatrichtlijn (Richtlijn 91/676/EC) heeft de Nederlandse overheid, evenals Oostenrijk, Denemarken, Duitsland, Ierland, Finland, Luxemburg, Malta, Slovenië, Litouwen en Noord-Ierland binnen het Verenigd Koninkrijk, ervoor gekozen artikel 3.5 van de Nitraatrichtlijn toe te passen, zodat de op te stellen actieprogramma's voor het gehele grondgebied gelden. Dit betekent dat geen specifieke kwetsbare zones zijn aangegeven, maar het hele grondgebied onder het juridische regime van de kwetsbare zones valt. De maatregelen van het huidige vierde Actieprogramma Nitraatrichtlijn (2010-2013) zijn onlangs uitgewerkt in landbouwkundige normen voor het gebruik van stikstof en fosfaat en diverse gebruiksvoorschriften, en als zodanig geïmplementeerd via de Waterwet, de Wet milieubeheer, de Meststofwet en bijbehorende uitvoeringsbesluiten.

Naar aanleiding van de motie Snijder-Hazelhoff (voorgesteld op 26 november 2008; Kamerstukken II 2008/2009, 28 385, nr. 123) en de behandeling van het wetsvoorstel differentiatie fosfaatgebruiksnormen, d.d. 1 juli 2009 (Tweede Kamer, Handelingen II, blz. 102-8101) zegde de toenmalige minister van LNV toe na te gaan of het mogelijk is een gebiedsspecifiek mestbeleid te ontwikkelen dat rekening houdt met de milieusituatie in de verschillende gebieden en regio's en 'hoe de acties en verplichtingen voortvloeiend uit de Nitraatrichtlijn in de stroomgebiedsbeheerplannen kunnen worden ingevuld' (op grond van de Kaderrichtlijn Water).

De motie Snijder-Hazelhoff vloeit voort uit de veronderstelling dat agrarische bedrijven in gebieden waar aan de doelstellingen van de

Nitraatrichtlijn wordt voldaan, onevenredig zouden worden benadeeld bij een verdere aanscherping van het generieke mestbeleid. Die zou vooral zijn bedoeld voor gebieden die nog niet aan de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn voldoen. Navraag bij de initiatiefnemers van de motie leert dat zij niet aan de achterban kunnen verkopen dat 'het mestbeleid nog verder moet worden aangescherpt in die delen van Nederland waar de nitraatconcentraties in het grondwater en oppervlaktewater al beneden de norm van 50 mg nitraat per liter liggen. Zeker niet omdat de indruk bestaat dat bij aanscherping van het mestbeleid de gewasopbrengsten in de knel komen en de bodemvruchtbaarheid daalt'. In de studie is de juistheid van deze veronderstellingen nader geanalyseerd.

## Nitraatrichtlijn

Anders dan de naam suggereert, richt de Nitraatrichtlijn zich niet alleen op de nitraatconcentraties van het grond- en oppervlaktewater in landbouwgebieden, maar ook op het tegengaan van de eutrofiëring van al het oppervlaktewater (zoete en brakke binnenlandwateren en zoute kustwateren) waar landbouwgebieden op afwateren. In het kader van de Nitraatrichtlijn zijn de lidstaten verplicht een gebied als kwetsbare zone aan te wijzen als het nu of in de toekomst het grondwater te veel belast met nitraat uit de landbouw of nutriëntenverliezen uit de landbouw te veel bijdragen aan de eutrofiëring van het oppervlaktewater. Daarenboven zijn lidstaten verplicht voor kwetsbare zones zogenoemde nitraatactieprogramma's in te stellen. Daarin zijn maatregelen opgenomen om de nutriëntenverliezen uit de landbouw naar grond- en oppervlaktewater te verminderen. De criteria voor 'te veel' belasting zijn niet scherp geformuleerd in de Nitraatrichtlijn. Op grond

van de richtlijn kan een gebied van de lijst worden afgevoerd als de concentratie nitraat in het grondwater de norm van 50 mg per liter niet overschrijdt én het gebied geen significante bijdrage levert aan eutrofiëring van oppervlaktewater, inclusief kustwateren. Daarnaast moet ook nog worden beoordeeld of het gebied ook zou voldoen aan de doelstellingen (zowel aan de norm van 50 mg NO<sub>3</sub>/l als de afwezigheid van een significante bijdrage aan eutrofiëring) als de maatregelen uit het nitraatactieprogramma van de Nitraatrichtlijn achterwege zouden blijven.

Bij de inwerkingtreding van de Nitraatrichtlijn in 1991 (Richtlijn 91/676/EEG) was in de hoger gelegen delen (zand/lössgebied) van Nederland sprake van hoge nitraatconcentratie in het grondwater en in de lage delen van eutrofiëring van het oppervlaktewater. Daarom is destijds door de rijksoverheid besloten geen kwetsbare zones aan te wijzen, maar gebruik te maken van de optie die de Nitraatrichtlijn biedt om voor het gehele grondgebied één nitraatactieprogramma op te stellen in plaats van voor aangewezen kwetsbare zones één of meer nitraatactieprogramma's op te stellen.

## Landbouwkundige gevolgen

In achtereenvolgende nitraatactieprogramma's zijn de gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat in de afgelopen jaren fors aangescherpt. De gebruiksnormen komen steeds meer in lijn met de verliezen die milieukundig nog maximaal toelaatbaar zijn. Doordat het inkomen van de sector sterk afhankelijk is van de bodemvruchtbaarheid in combinatie met de hoogte van de mestgiften, wordt door een deel van de landbouwsector en de politiek aandacht gevraagd voor de instandhouding van de bodemvruchtbaarheid uit vrees voor



opbrengstderiving. Om deze reden is in het kader van de studie ook nagegaan in welke mate nu al sprake is van een daling van de bodemvruchtbaarheid en van gewasopbrengsten. Het betreft hier een analyse op nationale schaal, op basis van gegevens van respectievelijk het Bedrijfslaboratorium voor Grond- en Gewasanalyses en het CBS. Uit deze analyse blijkt dat de organische stofvoorraad in de bodem tussen 1983 en 2003 niet is gedaald, maar nagenoeg gelijk gebleven. De fosfaattoestand voor bouwland is gemiddeld genomen gestegen (tussen 1971 en 2004) en die voor grasland gemiddeld genomen gelijk gebleven (de gemiddelde toestand wordt als ruim voldoende geclassificeerd). Voor de effecten op de opbrengsten is gekeken naar de opbrengsten van akkerbouwgewassen (tussen 1994 en 2008) en de vollegrondsgroententeelt (tussen 1998 en 2008). Voor genoemde periode stijgen de opbrengsten op circa 330.000 ha met gemiddeld meer dan 0,5 procent per jaar. Op 345.000 ha blijven de opbrengsten nagenoeg gelijk (tussen de -0,5 procent en +0,5 procent) en op 33.000 ha dalen de opbrengsten met meer dan 0,5 procent. Samenvattend kan gesteld worden dat in de laatste 10 à 20 jaar de gewasopbrengsten gemiddeld genomen stabiel zijn gebleven of licht zijn gestegen, de bodemvruchtbaarheid gemiddeld genomen stabiel

is gebleven of licht is gestegen en dat het gevoerde mestbeleid geen desastreus effect kan hebben gehad op de gemiddelde bodemvruchtbaarheid en de gemiddelde gewasopbrengsten. De opbrengsten bij individuele telers kunnen echter achteruit zijn gegaan als gevolg van het invoeren van maatregelen naar aanleiding van de Nitraatrichtlijn.

#### **Uitzondering van grondgebied**

Het eerste niveau waarop feitelijk regionaal gedifferentieerd kan worden, heeft betrekking op het aanwijzen of uitzonderen van specifieke gebieden. Juridisch is het mogelijk om alsnog meerdere kwetsbare zones aan te wijzen in plaats van één nitraatactieprogramma dat voor het gehele grondgebied geldt. Hieraan zijn geen extra voorwaarden verbonden dan die gelden voor het aanwijzen van een kwetsbare zone. Nederland kan de systematiek van aanwijzing van kwetsbare zones op ieder gewenst moment herzien, maar om logistieke redenen is het raadzaam om dat te doen tegelijk met het aanbieden van een nieuw nitraatactieprogramma. De verwachting is echter dat de perspectieven voor de aanwijzing van meerdere kwetsbare gebieden met gedifferentieerde gebruiksnormen (en het uitzonderen van andere gebieden) beperkt zijn, gegeven de

nog steeds relatief hoge nitraatconcentraties in het grondwater in het zand- en lössgebied en de eutrofe kwaliteit van het binnenlandse oppervlaktewater in laag Nederland (klei- en veenpolders). Dat water wordt bovendien uitgeslagen naar het kustgebied, dat ook eutroof is. Op grond hiervan wordt verwacht dat slechts een gering areaal uitgezonderd kan worden. Dit is mede gebaseerd op de uitwerking van de goede ecologische toestand (GET) en het goede ecologische potentieel (GEP), zoals deze in het kader van de eerste stroomgebiedbeheersplannen zijn gedefinieerd, conform de voorschriften van de KRW die afgelopen maart aan Brussel zijn aangeboden. In deze rapportages is aangegeven dat grote delen van Nederland, voor verschillende watertypen, nog niet aan de GET's en GEP's voldoen. In vrijwel alle gebieden is daarbij sprake van een relevante bijdrage van stikstof- en fosfaatverontreiniging vanuit de landbouw.

In de studie is niet nagegaan hoe groot het areaal is dat mogelijk uitgezonderd zou kunnen worden. Dit laatste komt vooral voort uit het feit dat voor het grondgebied dat mogelijk wordt uitgezonderd, hard gemaakt zal moeten worden dat de landbouw niet substantieel bijdraagt (of gaat bijdragen) aan de nitraatoverschrijding van het grondwater en/of de eutrofiëring van het

oppervlaktewater. Deze onderbouwing is juridisch van belang, omdat de Europese Commissie al vele inbreukprocedures heeft gevoerd over de (niet) aanwijzing van kwetsbare gebieden. De verwachting is dat de monitoringsinspanning voor de gebieden die op termijn mogelijk uitgezonderd worden, wellicht is te verminderen. Op korte termijn is echter een extra inspanning noodzakelijk om aan te geven of op lange termijn geen eutrofiëringsproblemen zullen ontstaan als de mestregelgeving die dient ter implementatie van de Nitraatrichtlijn voor deze arealen niet meer van toepassing is.

### Verdergaande differentiatie

Binnen het huidige mestbeleid, dat voor een groot deel gebaseerd is op het nitraatactieprogramma, is al sprake van regionale differentiatie. De differentiatie hangt samen met gewasspecifieke en bodemspecifieke gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat. De gebruiksnormen zijn eventueel verder regionaal te differentiëren.

De Nitraatrichtlijn biedt de mogelijkheid om te differentiëren naar het gebruik van meststoffen. In de richtlijn is namelijk aangegeven dat rekening gehouden dient te worden met de kenmerken van de betrokken kwetsbare zone en dat de hoogte van het gebruik aan meststoffen gebaseerd dient te zijn op de balans tussen de verwachte stikstofbehoefte van de gewassen en de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en de bemesting. Dit betekent dat de Nitraatrichtlijn de ruimte biedt verdergaand gedifferentieerd beleid in te voeren waarbij meer rekening gehouden kan worden met verschillen in milieusituaties (kenmerken betrokken kwetsbare zones) en agrarische activiteiten (via de balansmethode) tussen gebieden.

Of gebieden in de praktijk kwetsbaar zijn, hangt echter niet alleen af van de grondsoorten en hydrologie, maar ook van de landbouwkundige activiteit. Daarom zijn actuele metingen van de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit nodig in combinatie met de kennis over de bijdrage van andere bronnen en het transport en processen van stoffen in de regio. Het begrenzen van kwetsbare gebieden die meer detail vertonen dan zand/löss, klei en veen is met de beschikbare dataset voor het grondwater niet mogelijk, omdat daarvoor het meetnet niet is ingericht en het aantal meetpunten te beperkt.

Een verdere differentiatie zou ertoe kunnen leiden dat in gebieden met hoge nitraatconcentraties in het grondwater en tegelijkertijd lage gehalten in het oppervlaktewater andere maatregelen worden getroffen dan in de laaggelegen delen van Nederland waar de situatie omgekeerd is. Een dergelijke differentiatie kan er ook toe leiden dat binnen de verschillende gebieden goed rekening kan worden gehouden met de lokale (bedrijfsspecifieke) situatie en de regionale milieucondities, waardoor de benutting van stikstof (en fosfaat) verhoogd kan worden en de verliezen naar het milieu, zowel grondwater als oppervlaktewater,

verminderen. Dit draagt niet alleen bij aan de doelen van de Nitraatrichtlijn, maar ook aan die van de KRW, het OSPAR-verdrag en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie.

Belangrijke factoren die te betrekken zijn bij het verder differentiëren van gebruiksnormen op grond van de balansmethode uit de Nitraatrichtlijn, zijn denitrificatiecapaciteit (vooral grondwatertrap), rassen binnen gewassen, gewasopbrengst, melkproductie, bodemtextuur en het gehalte aan organische stof in de bodem, bodemvruchtbaarheidstoestand, voorvrucht en vanggewas en de aard van de meststof. De onderbouwing van de agronomisch en milieukundige effecten is voor alle verschillende combinaties van factoren niet eenvoudig, vanwege interacties en de grote variatie in de praktijk. Het ontbreekt aan voldoende praktijk-/meetgegevens, waardoor ook met de inzet van agronomische en milieumodellen onvoldoende zekerheid gegeven kan worden ten aanzien van de betrouwbaarheid van de gegenereerde gevolgen onder verschillende condities. Verder zal een verdergaande differentiatie dan nu al het geval is in het mestbeleid, aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor de administratieve lasten voor de landbouw en voor de controle-, handhavings- en uitvoeringslasten van de overheid. De mate waarin dit het geval zal zijn, hangt nauw samen met de mate waarin deze differentiatie wordt opgenomen in het Nitraatactieprogramma.

### Integratie

Een gedeeltelijke uitvoering van de Nitraatrichtlijn via stroomgebiedbeheerplannen is nu al mogelijk en feitelijk een verplichting. De KRW bevat namelijk de verplichting nitraatactieprogramma's volledig en herkenbaar op te nemen in de maatregelenprogramma's, waarvan een samenvatting wordt opgenomen in het stroomgebiedbeheerplan. Het is niet mogelijk om aan de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn te voldoen door middel van alleen de stroomgebiedbeheerplannen die in het kader van de KRW zijn/worden opgesteld. De belangrijkste reden is dat nitraatactieprogramma's als zodanig een duidelijk herkenbaar en te onderscheiden onderdeel moeten zijn van de maatregelenprogramma's die op grond van de KRW moeten worden vastgesteld. Wel zijn er mogelijkheden om verdere synergie te bewerkstelligen, vooral op het gebied van monitoring en metingen. Hieraan zijn echter wel extra kosten verbonden, indien de effecten van het mestbeleid (bijdrage landbouw) ook wordt gemonitord.

Meer synergie in termen van het sneller halen van de doelen uit de Nitraatrichtlijn door het opnemen van extra maatregelen in de stroomgebiedbeheerplannen is Europeesrechtelijk gezien wel mogelijk. Het kabinetsstandpunt ten aanzien van de motie Van der Vlies (december 2006) verhindert echter de mogelijkheid binnen stroomgebiedbeheerplannen aanvullende verplichte maatregelen voor de landbouw voor te schrijven. Theoretisch is het mogelijk dat de rijks-

overheid in samenspraak met de regionale waterbeheerders en de landbouwsector, regionaal aanvullende maatregelen afspreekt, die de landbouw op vrijwillige basis implementeert. Indien dergelijke afspraken en maatregelen onderdeel vormen van het maatregelenprogramma van de KRW, dienen deze ook binnen drie jaar verplicht operationeel moeten zijn. Betwijfeld wordt of waterschappen dit ook willen en of alle landbouwers daaraan zullen meewerken. Indien de motie van Van der Vlies uit december 2006 zou worden losgelaten, zouden waterschappen de mogelijkheid kunnen krijgen om verplichte aanvullende maatregelen voor de landbouw voor te schrijven. En dat was nu juist wat de motie wilde voorkomen.

### Conclusies

Juridisch mogen gebieden in Nederland uitgezonderd worden van kwetsbare zones, mits onderbouwd. Voor de kwetsbare zones gelden dan nitraatactieprogramma's en voor de uitgezonderde gebieden niet. Ook is een verdergaande differentiatie in gebruiksnormen en middelvoorschriften mogelijk binnen de randvoorwaarden van de Nitraatrichtlijn. Bij differentiatie valt in theorie zowel landbouwkundig als milieukundig winst te boeken. De onderbouwing van de verdere differentiatie vraagt echter de nodige aandacht. De kosten voor overheid en burger zullen toenemen bij een differentiatie die beduidend verder gaat dan het huidige nitraatactieprogramma. Nitraatactieprogramma's vormen een integraal onderdeel van stroomgebiedbeheerplannen van de KRW. Een verdergaande integratie (waarbij nitraatactieprogramma's feitelijk overbodig worden) is echter onmogelijk, omdat niet aan alle eisen van de Nitraatrichtlijn kan worden voldaan in stroomgebiedbeheerplannen. Ook politiek is verdere integratie lastig, vooral door het kabinetsstandpunt dat de kosten voor landbouwsector als gevolg van de KRW niet verder mogen toenemen. Synergie is wel te bereiken op het gebied van monitoring.

**Oscar Schoumans, Oene Oenema en Kor Zwart (Alterra)**

**Andrea Keessen en Marleen van Rijswijk (Universiteit Utrecht, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid)**

**Hens Runhaar en Peter Driessen (Universiteit van Utrecht, sectie Milieuwetenschappen, faculteit Geowetenschappen)**

### NOTEN

- Schoumans O., A. Keessen, H. Runhaar, H. van Rijswijk, P. Driessen, O. Oenema en K. Zwart (2010). Gebiedsgerichte uitwerking Nitraatrichtlijn. Mogelijkheden en beperkingen. Alterra. Rapport 2062.