



Evaluatie Meststoffenwet: de relatie tussen Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn water

Een juridische evaluatie van de Nederlandse implementatie
en interpretatie van de Nitraatrichtlijn in relatie tot de
Kaderrichtlijn Water

Andrea Keessen en Marleen van Rijswijk / Universiteit Utrecht

1 september 2016



**Utrecht Centre for Water,
Oceans and Sustainability Law**

Evaluatie Meststoffenwet:

De relatie tussen Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn water

Een juridische evaluatie van de Nederlandse implementatie en interpretatie van de Nitraatrichtlijn in relatie tot de Kaderrichtlijn Water

Dr. Andrea Keessen en prof. Dr. Marleen van Rijswijk
Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law
Universiteit Utrecht

Notitie in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving,
Contactpersoon: Albert Bleeker
1 september 2016

I. AANLEIDING EN ONDERZOEKSVRAGEN

Het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law is benaderd door het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) met het verzoek in een korte notitie een aantal vragen te beantwoorden in verband met de lopende evaluatie van de Meststoffenwet (EMW). Doel is met de notitie meer inzicht te verschaffen in het begrip ‘doelbereik’. Daarbij gaat het niet alleen om het doelbereik voor de Meststoffenwet, maar meer nog voor de Nitraatrichtlijn (NR) en de relatie met de Kaderrichtlijn Water (KRW). De vragen van het PBL luiden als volgt:

Wanneer voldoet Nederland aan de eisen van de Nitraatrichtlijn en kan er dus geen verder aanpassing/aanscherping van het laatste NAP worden geëist.

Toelichting vanuit de opdrachtgever:

De beleidsmatige manier waarop op dit moment door het ministerie van Economische Zaken gekeken wordt naar doelbereik m.b.t. de Nitraatrichtlijn en de relatie met KRW is (min of meer) verwoord in het 5e Nitraatactieprogramma (NAP). Het relevante onderdeel daarvan – paragraaf 2.2.2 - is als bijlage aan de onderzoekers ter beschikking gesteld. Vragen die bij het PBL leven zijn of dit juridisch ook juist/houdbaar is. Hoe zit het precies met de relatie tussen NR en KRW (incl. actieprogramma)? Komt de Nederlandse interpretatie in het 5e NAP overeen met de buitenlandse interpretatie van de Nitraatrichtlijn? Is er in de afgelopen jaren in de wetenschappelijke wereld een discussie gevoerd over de manier waarop tegen de Nitraatrichtlijn aangekeken wordt?

Om daarnaast nog wat meer duidelijkheid te krijgen over een aantal (gerelateerde) punten, rijzen de volgende vragen waar het PBL graag een reflectie op wil zien:

1. *Nederland heeft er voor gekozen om het NAP van toepassing te verklaren voor het gehele grondgebied. Daarmee is er in formele zin geen verplichting om nitraatgevoelig gebieden vast te leggen. Er wordt echter op verschillende manieren gecommuniceerd over wel/niet vastleggen van deze gebieden. Vraag: heeft Nederland dat toch gedaan, of is het vastleggen van die gebieden achterwege gebleven?*
2. *Mocht het laatste gebeurd zijn (geen gebieden vastgelegd) dan komt ook de regelmatige toetsing van de toestand van deze gebieden te vervallen (art. 6 van de NRL). Echter, vanwege het toepassen van art. 5 NR op het gehele grondgebied moet het nitraatgehalte ‘op zodanig geselecteerde meetlocaties gecontroleerd worden, dat de omvang van de nitraatverontreiniging uit agrarische bronnen kan worden vastgesteld’. Dit impliceert volgens het PBL dat de toetsing aan de criteria in Bijlage I van de NRL volgens de NRL zelf niet nodig is. Vraag: klopt deze inschatting?*
3. *De NR zelf heeft geen gekwantificeerde doelstellingen. De criteria uit Bijlage I, die vaak als zodanig worden gebruikt (maar het niet zijn), zijn door het toepassen van het NAP op het gehele grondgebied buitenspel gezet. Vraag: klopt dit?*

4. *De Meststoffenwet maakt wel gebruik van de betreffende criteria. In art 9.3 en 10.4 worden deze gebruikt om te bepalen wanneer eventueel de gebruiksnormen naar beneden moeten worden bijgesteld. Vraag: is er wel al eens gebruik gemaakt van deze artikelen in de Meststoffenwet om de gebruiksnormen naar beneden bij te stellen, of gebeurt dat altijd o.b.v. andere beweegredenen?*
5. *Zoals ook in het 5e NAP is aangegeven staat Nederland op het standpunt dat de NR (en daarmee het Nederlandse mestbeleid) het kader vormt om de bijdrage uit agrarische bronnen mee aan te pakken. Overige bronnen dienen dan via de KRW aangepakt te worden. Via de hieronder genoemde Motie van der Vlies is de weg via de KRW in feite ook afgesloten. Vraag: wat is de 'hiërarchische' verhouding tussen KRW en NRL? Kan het zo zijn dat de KRW op deze manier 'op de tweede plaats' terecht komt – dit terwijl het toch de kaderrichtlijn is, waar o.a. de NRL onder valt.*
6. *Onder welke voorwaarden/omstandigheden kan de KRW wel tot aanvullende eisen leiden ter vermindering van eutrofiering uit landbouwbronnen?*
7. *Zoals hiervoor al aangegeven bevat de NR geen gekwantificeerde doelstellingen. Voor de Nederlandse situatie zijn de criteria uit Bijlage I NR niet van toepassing. Via de KRW zijn wel doelen vastgelegd voor oppervlakte- en grondwater. Vraag: op welke manier spelen deze KRW doelen direct of indirect een rol bij de NRL (en/of Meststoffenwet)?*

II. INLEIDING EN OPZET VAN DE NOTITIE

Nederland heeft de afgelopen jaren vooruitgang geboekt ten aanzien van watervervuiling door nutriënten afkomstig uit de landbouw dankzij de implementatie van de Nitraatrichtlijn (NR). De drinkwaternorm van 50 mg/l nitraat wordt in vele wateren gehaald. Dat is een reden voor tevredenheid. Het heeft de vraag doen rijzen of dit betekent dat Nederland nu de doelen van de NR heeft bereikt en daarmee klaar is met het treffen van (extra) maatregelen ter implementatie van de NR. Deze vraag ligt voor vanwege de evaluatie van de Meststoffenwetgeving, het opstellen van het zesde NAP en de aanvraag voor derogatie van de normen voor dierlijke mest onder de NR. Een complicerende factor is dat Nederland kampt met ernstige ecologische waterkwaliteitsproblemen. Deze problemen kennen verschillende oorzaken: ze worden voor een derde veroorzaakt door watervervuiling met nutriënten afkomstig uit de landbouw, voor een derde zijn ze uit het buitenland afkomstig en voor een derde komt de verontreiniging voort uit overige bronnen, waaronder de rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi). Dit is een Nederlands gemiddeld beeld, regionaal zijn er grote verschillen.¹

Het verzoek van het PBL betreft de vraag wanneer Nederland voldoet aan de eisen van de NR en er dus geen verder aanpassing/aanscherping van het laatste NAP kan worden geëist. Deze vraag valt uiteen in drie deelvragen:

1. Wat zijn de eisen van de NR,
2. wanneer kan daaraan worden voldaan en
3. leidt voldoen aan deze eisen tot afzien van aanpassing of aanscherping van het NAP.

Uit het vijfde NAP blijkt op welke wijze Nederland de NR interpreteert en toepast. De vraag rijst echter of de Nederlandse interpretatie zoals weergegeven in het 5^e NAP ook juridisch juist of houdbaar is. Voorts is van belang hoe het precies zit met de relatie tot de Kaderrichtlijn Water. Ten slotte rijst de vraag of de Nederlandse interpretatie in het 5^e NAP overéénkomt met de buitenlandse interpretatie van de NR. In deze notitie wordt verslag gedaan van de wetenschappelijke discussie over de manier waarop tegen de NR aangekeken wordt.

In deze juridische evaluatie van de Nederlandse implementatie van de NR in relatie tot de Kaderrichtlijn Water (KRW), zal de interpretatie van Nederland van de NR, zoals deze blijkt uit het vijfde Nitraatactieprogramma (zie bijlage), worden afgezet tegen een andere interpretatie van de NR. Voorts wordt nader ingegaan op een achttal specifieke vragen. Aan de hand van de 8 specifieke vragen zal een nader beeld worden geschetst van de Nederlandse implementatie van de NR. Vervolgens wordt de hoofdvraag beantwoord. Uiteindelijk zal worden geconcludeerd in hoeverre verwacht mag worden dat de wijze waarop Nederland de implementatie van de NR aanpakt in het 5^e NAP volstaat en of Nederland al bijna klaar is met het treffen van maatregelen om te voldoen aan de NR.

¹ 5^e Nederlandse AP betreffende de Nitraatrichtlijn (2014-2017), p. 10; zie bijv. Waterschap Aa en Maas, Waterschap Brabantse Delta, Waterschap de Dommel, Waterschap Rivierenland, *Waterrapportage Noord-Brabant* 2012, p. 35-47.

III. ACHT SPECIFIEKE VRAGEN

1. ***Nederland heeft er voor gekozen om het NAP van toepassing te verklaren voor het gehele grondgebied. Daarmee is er in formele zin geen verplichting om nitraatgevoelig gebieden vast te leggen. Er wordt echter op verschillende manieren gecommuniceerd over het wel of niet vastleggen van deze gebieden. Vraag: heeft Nederland dat toch gedaan, of is het vastleggen van die gebieden achterwege gebleven?***

Op grond van artikel 3 NR moeten de lidstaten volgens de criteria van bijlage I bij de NR vaststellen welke wateren door verontreiniging worden beïnvloed indien de maatregelen uit actieprogramma's achterwege blijven. Vervolgens wijzen de lidstaten alle hun bekende stukken land op hun grondgebied die afwateren in die wateren en die tot verontreiniging bijdragen aan als kwetsbare zones. Lid 5 bepaalt dat een lidstaat geen specifieke kwetsbare zones hoeft te bepalen als de lidstaat ervoor heeft gekozen de actieprogramma's (hierna: NAP) op het gehele grondgebied toe te passen.

Nederland heeft geen kwetsbare gebieden aangewezen maar ervoor gekozen om het NAP van toepassing te verklaren op het gehele grondgebied. Nederland is niet de enige lidstaat die deze keuze heeft gemaakt. Er zijn 10 lidstaten die de actieprogramma's toepassen op het gehele grondgebied. Naast Nederland zijn dit Oostenrijk, Denemarken, Duitsland, Ierland, Finland, Luxemburg, Malta, Slovenië en Litouwen. Daarnaast zijn er twee regio's, Noord-Ierland en Vlaanderen, die hun beleid zodanig hebben aangepast dat men over is gestapt van de aanwijzing van specifieke gebieden naar toepassing van de actieprogramma's op het gehele grondgebied. Overigens valt deze groep voor het grootste deel samen met de landen waar zich kort na de invoering van de NR de grootste implementatieproblemen voordeden.²

Er zijn verschillende redenen om de actieprogramma's toe te passen op het gehele grondgebied. Een reden is dat dit noodzakelijk is vanwege de waterkwaliteitscriteria voor het grootste gedeelte van het land, in het bijzonder als gevolg van het risico van mariene eutrofiëring (bijv. Vlaanderen, Ierland, Nederland). Een andere reden is dat het ingewikkelder is voor het bestuur om met verschillende kwetsbare zones te werken (bijv. Duitsland, Denemarken, Ierland). Deze keuze kan ook zijn gemaakt om een definitief einde te maken aan een inbreukprocedure (bijv. Vlaanderen).³ In de lidstaten die hebben gekozen voor aanwijzing van kwetsbare gebieden, is de juistheid van de aanwijzing namelijk regelmatig het onderwerp van een inbreukprocedure geweest.⁴

Het mag dan ook niet verbazen dat uit de opeenvolgende implementatierapporten van de Europese Commissie blijkt dat landen die hebben gekozen voor aanwijzing van kwetsbare gebieden deze gebieden over de jaren in omvang hebben vergroot.⁵ In 2010 werd een NAP toegepast op 39,6% van

² European Court of Auditors, *Special Report No. 3/98, OJ C 191/2 of 18.6.1998.*

³ Jean Gault, Muriel Guillet, François Guerber, Claire Hubert, François Paulin et Marie Christine Soulié, *Analysis of the Implementation of the Nitrates Directive by other Member States of the European Union, Germany, Belgium (Flanders), Denmark, Spain (Catalonia), Ireland, the Netherlands*, September 2015, beschikbaar via: http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/010012-01_rapport_cle2cc1e3.pdf.

⁴ Zie bijv. COM (2013) 683.

⁵ COM (2007) 120 en COM (2010) 47.

het totale oppervlak van de 27 EU lidstaten,⁶ in 2013 op circa 46,7 % (deze percentages zijn inclusief het grondgebied van de landen die een NAP op het gehele grondgebied toepassen).⁷ De Europese Commissie lijkt een voorkeur te hebben voor toepassing van de actieprogramma's op het gehele grondgebied en neemt deze keuze in overweging bij de beoordeling van een aanvraag voor derogatie.⁸

De verschillen tussen deze twee manieren van implementatie van de NR worden in onderstaande tabel zichtbaar.⁹

	<u>Kwetsbare zone</u>	<u>Niet aangewezen</u>	<u>Gehele grondgebied</u>
NAP	van toepassing	niet van toepassing	van toepassing
CGLP	verplicht	vrijwillig	verplicht

De afkorting NAP staat voor nitraat actieprogramma, de afkorting CGLP staat voor Code van goede landbouwpraktijken.

In 2010 is onderzocht of het voor Nederland beter uit zou pakken om kwetsbare zones aan te wijzen dan de huidige keuze om het NAP op het gehele grondgebied toe te passen. Het bleek dat voor Nederland de keuze het NAP en de CGLP verplicht toe te passen op het gehele grondgebied gerechtvaardigd was, want er zijn nauwelijks stukjes Nederland die niet zouden hoeven worden aangewezen als kwetsbare zone.¹⁰

2. ***Mocht het laatste gebeurd zijn (geen gebieden vastgelegd) dan komt ook de regelmatige toetsing van de toestand van deze gebieden te vervallen (art. 6 van de NR). Echter, vanwege het toepassen van art. 5 op het gehele grondgebied moet het nitraatgehalte 'op zodanig geselecteerde meetlocaties gecontroleerd worden, dat de omvang van de nitraatverontreiniging uit agrarische bronnen kan worden vastgesteld'. Dit impliceert volgens het PBL dat de toetsing aan de criteria in Bijlage I van de NR volgens de NR zelf niet nodig is. Vraag: klopt deze inschatting?***

Artikel 6 NR ziet op de monitoring van de aanwijzing en herziening van de lijst met kwetsbare zones. Als een lidstaat de actieprogramma's op het gehele grondgebied toepast, is monitoring voor dit doel niet nodig. Dit betekent echter niet dat toetsing van de toestand komt te vervallen en dat toetsing aan de criteria van Bijlage I van de NR niet nodig is. Op basis van artikel 5 NR moet er echter nog steeds op passende wijze worden gemonitord om de doeltreffendheid van de actieprogramma's te kunnen beoordelen én moet het nitraatgehalte op zodanig geselecteerde meetlocaties gecontroleerd worden, dat de omvang van de nitraatverontreiniging uit agrarische bronnen kan worden vastgesteld.

⁶ European Commission, *Factsheet Nitrates Directive*, January 2010, beschikbaar via: <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/nitrates.pdf>

⁷ COM (2013) 683.

⁸ Jean Gault, Muriel Guillet, François Guerber, Claire Hubert, François Paulin et Marie Christine Soulié, *Analysis of the Implementation of the Nitrates Directive by other Member States of the European Union, Germany, Belgium (Flanders), Denmark, Spain (Catalonia), Ireland, the Netherlands*, September 2015, beschikbaar via: http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/010012-01_rapport_cle2cc1e3.pdf.

⁹ A.M. Keessen, H.A.C. Runhaar, O.F. Schoumans, H.F.M.W. Van Rijswijk, P.P.J. Driessen, O. Oenema and K.B. Zwart, The Need for Flexibility and Differentiation in the Protection of Vulnerable Areas in EU Environmental Law: The Implementation of the Nitrates Directive in the Netherlands, *JEEPL* (8) 2011 (2), 141–164.

¹⁰ Ibid.

Monitoring op basis van artikel 5 NR impliceert dus niet dat toetsing van de toestand of toetsing aan de criteria van bijlage I niet nodig is. Als moet worden gemonitord of de actieprogramma's doeltreffend zijn, moet immers worden gemeten of en in hoeverre de maatregelen leiden tot doelbereik. De doelstelling van de NR is de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen (art. 1 NR). Dit betekent dat het doel een verslechteringsverbod inhoudt en - zonder een specifieke deadline - een verplichting tot (langzame en continue) verbetering. Met dat doel in het achterhoofd moet de uitvoering van de NR worden gemonitord. Als uit de monitoringsresultaten duidelijk wordt dat de getroffen maatregelen niet toereikend zijn om deze doelstelling te bereiken, dan moeten de lidstaten meteen aanvullende of verscherpte maatregelen gaan treffen, zoals het Hof van Justitie nader heeft toegelicht in een inbreukprocedure tegen Nederland.¹¹

Advocaat Generaal (AG) Leger licht in zijn Opinie bij de uitspraak *Commissie v Nederland* toe wat de lidstaten volgens hem moeten doen om de NR juist uit te voeren. Het vertrekpunt is de doelstelling van de NR, namelijk de waterverontreiniging veroorzaakt door nitraten te verminderen en alle verontreiniging van dien aard te voorkomen. Hiervoor geeft de richtlijn in artikel 5 leden 1 en 4 een nauwkeurig tijdschema voor de opstelling en uitvoering van de actieprogramma's. Voorts moeten volgens artikel 5 lid 6 controleprogramma's worden opgesteld om de doeltreffendheid van de actieprogramma's te beoordelen. Tenslotte bepaalt de richtlijn in artikel 5 lid 7 dat de lidstaten hun actieprogramma's, met inbegrip van de aanvullende maatregelen, ten minste eens in de vier jaar bezien en deze zo nodig herzien. De AG stelt dan:

“139 Mijns inziens volgt zowel uit deze artikelen als uit de doelstellingen van de richtlijn, dat de in deze bepaling genoemde maatregelen moeten worden getroffen zodra de behoefte daaraan is vastgesteld. Omgekeerd zou dat erop neerkomen dat volgens de richtlijn de lidstaten regelingen mogen toepassen die de waterverontreiniging door nitraten niet voorkomen noch tegengaan. Elk nuttig effect van de richtlijn zou derhalve op losse schroeven komen te staan. De richtlijn zou volgens mij onsamenhangend zijn indien zij enerzijds strikte termijnen stelde voor de vaststelling van de maatregelen van artikel 5, lid 4, daarvan, en voorzag in de controle op de doeltreffendheid van de actieprogramma's en zo nodig in de herziening ervan, en het anderzijds mogelijk maakte dat de waterverontreiniging bleef doorgaan omdat de noodzakelijke aanvullende maatregelen niet werden vastgesteld.”

De inschatting dat alleen het monitoren van de omvang van de verontreiniging zou kunnen volstaan klopt dus niet, omdat lidstaten maatregelen moeten treffen in hun nitraatactieplannen om de doelstellingen te bereiken en aanvullende of verscherpte maatregelen moeten treffen zodra blijkt dat de bestaande maatregelen uit het NAP niet toereikend zijn. Ten aanzien van de wijze waarop de monitoring plaats dient te vinden, kan aansluiting worden gezocht bij de nader uitgewerkte monitoringsverplichtingen van art 6 NR en bijlage IV bij de NR. Dus als de situatie zich voordoet zoals aangegeven in art. 6 lid 1 sub b NR, dat in oppervlaktewater of grondwater meetstations de nitraatconcentratie in alle eerder genomen monsters minder dan 25 mg/l bedroeg, dan hoeft het controleprogramma slechts eens in de acht jaar te worden herhaald. Ook in dat geval moet nog steeds elke vier jaar de staat van eutrofiëring van oppervlaktewater, estuaria en kustwater worden nagegaan (art 6 lid 1 sub c NR).

¹¹ C-322/00 *Commissie v Nederland*, ov 166.

3. ***De NR zelf heeft geen gekwantificeerde doelstellingen. De criteria uit Bijlage I, die vaak als zodanig worden gebruikt (maar het niet zijn), zijn door het toepassen van het NAP op het gehele grondgebied buitenspel gezet. De vraag is of dit klopt.***

De doelstelling van de NR is de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen.¹² Uit de preambule bij de NR volgt dat de NR tot stand is gekomen omdat het gebruik van meststoffen en dierlijke mest weliswaar noodzakelijk is voor de landbouw in de gemeenschap, maar dat het buitensporige gebruik van meststoffen een milieurisico vormt en dat gemeenschappelijk optreden nodig is om de problemen die worden veroorzaakt door de intensieve veehouderij het hoofd te bieden. De preambule noemt daarbij de bescherming van de gezondheid van de mens, de levende hulpbronnen en aquatische ecosystemen en het veiligstellen van ander rechtmatig gebruik van water.

De NR vertaalt deze doelstelling niet in kwantitatieve waterkwaliteitsdoelstellingen en bepaalt niet het tempo omdat het geen concrete deadline bevat voor het bereiken van de doelstelling. De vraag rijst daardoor wanneer wordt voldaan aan de doelstelling van de NR. Moet er voortdurend worden gewerkt aan verdere vermindering of is er op een zeker moment voldoende verminderd? Uit het 5^e NAP blijkt dat Nederland vindt dat de NR niet de verplichting kent om de verontreiniging met nitraat onder de grens van 50 mg/l nitraat te brengen.¹³ De NR bevat immers geen verplichting dat op individuele meetpunten aan een bepaalde grenswaarde moet worden voldaan. De NR strekt dus niet verder dan de verplichting om verontreiniging met nitraat te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen.¹⁴

Het is de vraag of het Nederlandse standpunt zoals dat blijkt uit het 5^e NAP juist is. De Nederlandse keuze om het NAP op het gehele grondgebied toe te passen, in plaats van enkel in aangewezen kwetsbare gebieden, betekent dat Nederland geen kwetsbare gebieden hoeft aan te wijzen met behulp van de criteria uit Bijlage I bij de NR en deze aanwijzing ook niet elke vier jaar opnieuw hoeft te beoordelen en zo nodig te herzien. Zoals hierboven al is opgemerkt, zou vrijwel geheel Nederland moeten worden aangewezen indien voor het regime van aangewezen kwetsbare gebieden zou worden gekozen.

De Nederlandse keuze om geen kwetsbare gebieden aan te wijzen is dus een pragmatische keuze. In het licht van de doelstellingen en de aanpak van de NR ligt het niet voor de hand dat de consequentie van het NAP toepassen op het gehele grondgebied zou betekenen dat er dan een *NR light regime* van toepassing is. Hierboven is al toegelicht dat de verplichtingen onder de NR bij aanwijzing van het gehele grondgebied verder gaan dan enkel monitoren wat de omvang is van de waterverontreiniging met nitraten uit agrarische bronnen. Het essentiële verschil tussen de keuze voor aanwijzing van kwetsbare gebieden en toepassing van NAP op het gehele grondgebied, is dat er een bureaucratische last wegvalt, namelijk het proces van aanwijzen en herzien van kwetsbare gebieden.

De doelstelling van de NR om watervervuiling met nitraat uit agrarische bronnen te verminderen en te voorkomen is geformuleerd als een continue verplichting zonder eindpunt. De criteria voor het vaststellen van wateren uit Bijlage I bij de NR voor het aanwijzen en herzien van kwetsbare gebieden bepalen echter of een gebied kwetsbaar is en daarmee of NAP's nodig zijn om watervervuiling uit

¹² Art. 1 NR.

¹³ 5^e NAP, p. 8

¹⁴ 5^e NAP, p. 9.

agrarische bronnen tegen te gaan. Daardoor zijn deze criteria inderdaad te beschouwen als een kwantificering van de doelstelling van de NR, want als wateren niet (meer) door verontreiniging uit agrarische bronnen worden beïnvloedt, hoeft een bepaald gebied niet (langer) te worden aangewezen. Hierbij geldt overigens wel dat ‘voldoen’ aan een criterium niet automatisch leidt tot afschaffen van een NAP, omdat aanwijzing ook noodzakelijk is als zonder NAP niet aan het criterium kan worden voldaan. De criteria uit Bijlage I bij de NR zijn ook relevant voor lidstaten die het NAP toepassen op het gehele grondgebied, omdat die keuze ook kan worden herzien.¹⁵

4. ***De Meststoffenwet maakt wel gebruik van de betreffende criteria. In art 9.3 en 10.4 worden deze gebruikt om te bepalen wanneer evt. de gebruiksnormen naar beneden moeten worden bijgesteld. Vraag: is er wel al eens gebruik gemaakt van deze artikelen in de Meststoffenwet om de gebruiksnormen naar beneden bij te stellen, of gebeurt dat altijd o.b.v. andere beweegredenen?***

De artikelen 9 lid 3 en 10 lid 4 van de Meststoffenwet bieden het Rijk de mogelijkheid om de gebruiksnormen naar beneden bij te stellen bij of krachtens AMvB voor zover dit naar het oordeel van de minister noodzakelijk is om waterverontreiniging door stikstof uit meststoffen te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen. Dit is het geval als bij achterwege blijven van deze maatregel de 50 mg/l norm dreigt te worden overschreden *of een betekenisvolle bijdrage aan de eutrofiëring van oppervlaktewater en kustwateren of zeewater mag worden verwacht*.¹⁶

Het Rijk heeft nog nooit gebruiksnormen verder naar beneden bijgesteld dan de NR eist. Integendeel. Het Rijk heeft in het verleden bij de Europese Commissie derogaties aangevraagd om hogere gebruiksnormen te kunnen vaststellen. Deze gebruiksnormen zijn vastgelegd in de Meststoffenwet en nader uitgewerkt in AMvB's en ministeriële regelingen. Hoewel deze normen nationaal worden vastgesteld, zijn ze niet hetzelfde voor heel Nederland, bijvoorbeeld vanwege verschillen in bodemsoorten. De Meststoffenwet bevat geen grondslag voor nadere regelgeving door provincies en waterschappen ten aanzien van de gebruiksnormen. Provincies of waterschappen kunnen dus geen lagere gebruiksnormen vaststellen.¹⁷

5. ***Zoals ook in het 5^e NAP is aangegeven staat Nederland op het standpunt dat de NR (en daarmee het Nederlandse mestbeleid) het kader vormt om de bijdrage uit agrarische bronnen mee aan te pakken. Overige bronnen dienen dan via de KRW aangepakt te worden. Via de hieronder genoemde Motie van der Vlies is de weg via de KRW in feite ook afgesloten. Vraag: wat is de ‘hiërarchische’ verhouding tussen KRW en NR? Kan het zo zijn dat de KRW op deze manier ‘op de tweede plaats’ terecht komt – dit terwijl het toch de Kaderrichtlijn water is, waar o.a. de NR onder valt.***

¹⁵ A.M. Keessen, H.A.C. Runhaar, O.F. Schoumans, H.F.M.W. Van Rijswijk, P.P.J. Driessen, O. Oenema and K.B. Zwart, The Need for Flexibility and Differentiation in the Protection of Vulnerable Areas in EU Environmental Law: The Implementation of the Nitrates Directive in the Netherlands, *JEEPL* (8) 2011 (2), 141–164.

¹⁶ Annelies Freriks, Andrea Keessen, Daan Korsse, Marleen van Rijswijk en Kees Bastmeijer, *Zover het eigen instrumentarium reikt, Een onderzoek naar de positie van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschappen bij de realisatie van de Kaderrichtlijn Water doelen, met bijzondere aandacht voor de Omgevingswet*, Universiteit Utrecht en Universiteit Tilburg, juli 2016.

¹⁷ Ibid.

Het Europese recht kent geen regels - zoals hoog boven laag of eerder boven later - om de rangorde te bepalen tussen richtlijnen. Er wordt echter wel gesproken over ‘moederrichtlijnen’ en ‘dochterrichtlijnen’ om meer algemene basisrichtlijnen en uitvoeringsrichtlijnen van elkaar te onderscheiden. Deze niet-juridische terminologie suggereert een zekere hiërarchie. Het ligt voor de hand dat een ‘moederrichtlijn’ boven een dochterrichtlijn gaat. Toch geldt ook hier dat iedere richtlijn ook zelfstandig geïnterpreteerd moet worden, inclusief de mogelijke verwijzingen die de richtlijn zelf maakt.¹⁸

De Kaderrichtlijn water stelt een kader voor de bescherming en verbetering van wateren in de Europese Unie. De maatregelen die zijn voorzien ter implementatie van de Nitraatrichtlijn maken - samen met maatregelen die rechtstreeks voortvloeien uit de KRW en maatregelen die voortvloeien uit andere Europese richtlijnen - deel uit van de basismaatregelen (gedefinieerd als minimumvereisten) die in het verplichte maatregelenprogramma op basis van art. 11 KRW moeten worden opgenomen om verontreiniging te beheersen. Er is daardoor sprake van een geïntegreerde aanpak, waarbij de doelstelling is dat dit in 2015 tot een goede chemische en ecologische toestand heeft geleid, tenzij een rechtmatig beroep op een van de uitzonderingen waarin de KRW voorziet is gedaan.

De Nitraatrichtlijn kan niet beschouwd worden als een dochterrichtlijn van de KRW, zoals bijvoorbeeld de Grondwaterrichtlijn (GWR). De KRW biedt namelijk de juridische grondslag voor het opstellen van de GWR en vormt daardoor de context voor deze uitvoeringsrichtlijn met normen voor de grondwaterkwaliteit. De NR bestond echter al voordat de KRW in werking trad en kent zelfstandige verplichtingen, waarnaar de KRW verwijst. De KRW vult de NR aan, doordat het een kader biedt, een geïntegreerde aanpak en overkoepelende doelstellingen met een harde deadline. De KRW en de NR staan dus niet in hiërarchische verhouding tot elkaar, maar door de verplichting om in 2015 de goede ecologische kwaliteit te bereiken en het gegeven dat maatregelen die voortvloeien uit de NR tevens deel uitmaken van het maatregelenprogramma dat op grond van de KRW moet worden vastgesteld, legt de KRW wel meer druk op de uitvoering van de NR.

Wat opvalt aan het Nederlandse 5^e NAP is dat lijkt te worden verondersteld dat het halen van de 50 mg/l nitraat norm (de drinkwaternorm uit de Drinkwaterrichtlijn), volstaat om te voldoen aan de NR en dat het voorkomen van eutrofiëring een KRW doel is (zie paragraaf 2.1.2 en 2.2.2 uit het 5^e NAP). Ook in discussies over het al dan niet voldoen aan de normen, blijkt dat vaak wordt gedacht dat aan de KRW normen wordt voldaan als wordt voldaan aan de drinkwaternorm.¹⁹ Dat ook het voorkomen van eutrofiëring een NR verplichting is, zoals toch duidelijk blijkt uit de criteria in bijlage I van de NR, wordt kennelijk over het hoofd gezien.

De vraag is waarom er zo weinig aandacht is in Nederland voor het voorkomen van eutrofiëring. Volgens experts van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschappen is het mestprobleem (stikstof en fosfaat) lastig bespreekbaar met de agrarische sector. Volgens hen is de landbouwsector van mening dat de norm van de nitraatrichtlijn (50 mg/l nitraat; de drinkwaternorm) moet worden bereikt, maar dat het voldoen aan de (veel striktere) ecologische KRW doelstellingen niet van de sector kan worden gevegd. Het realiseren van de ecologische doelstellingen wordt gezien als een maatschappelijke wens, niet als een verplichting voor de sector.²⁰ Dit sluit aan bij de motie

¹⁸ L. Krämer, *EC Environmental Law*, London: Sweet & Maxwell 2000, p. 42.

¹⁹ Vergelijk G.R. Rotgers, *Waterkwaliteit en veehouderij: huidige knelpunten vragen om andere oplossingen*, onderzoek in opdracht van Stichting zuivelfonds Mesdag, Leeuwarden 2015.

²⁰ Annelies Freriks, Andrea Keessen, Daan Korsse, Marleen van Rijswijk en Kees Bastmeijer, *Zover het eigen instrumentarium reikt, Een onderzoek naar de positie van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse*

Van der Vlies, waarin staat dat de implementatie van de KRW voor de landbouwsector niet mag leiden tot een extra lastenverzwaring bovenop het Nitraatactieprogramma.²¹ Het staat echter in scherp contrast met de kwalificatie van de ecologische doelstellingen van de KRW als resultaatsverplichtingen²² en met de verplichtingen onder de NR (en de Meststoffenwet) om maatregelen te treffen om eutrofiëring te voorkomen.²³

De invoering van de KRW heeft geleid tot de vaststelling van (Europees gecalibreerde) ecologische parameters voor nutriënten. Deze parameters kunnen eveneens worden gebruikt om het eutrofiëringcriterium van de NR kwantitatief in te vullen. Dat verklaart waarom deze normen nu KRW normen worden genoemd, maar bedacht moet worden dat eutrofiëring al als zelfstandig criterium aanwezig is in Bijlage I van de NR en geldt náást de criteria van 50 mg nitraat/l in oppervlaktewater en in grondwater. Ook het eutrofiëringcriterium dient te worden uitgewerkt ten behoeve van de monitoring en het bereiken van de doelstelling van de NR. Dankzij de invoering van de KRW kan hiervoor gebruikt worden gemaakt van de ecologische normen voor nutriënten zoals die zijn afgeleid voor de KRW en daarmee zijn de ecologische KRW normen voor nutriënten dus evenzeer NR-normen als de drinkwaternorm.

6. *Onder welke voorwaarden/omstandigheden kan de KRW wel tot aanvullende eisen leiden ter vermindering van eutrofiëring uit landbouwbronnen?*

Zoals hierboven is toegelicht, zouden de ecologische KRW parameters voor nutriënten dezelfde rol moeten spelen onder de NR en de Meststoffenwet als de drinkwaternorm nu. Uit de Blueprint (uit 2012) blijkt dat de Europese Commissie eutrofiëring nadrukkelijk meeneemt bij haar toekomstige inzet voor verdere verbetering van de waterkwaliteit en dit als redenen aanvoert voor lidstaten om de uitvoering van de NR te verbeteren:

“Voor de invoering van de KRW heeft de EU puntbronnen en diffuse bronnen van chemische en andere verontreiniging van het aquatisch milieu aangepakt door verschillende wetgevingsbesluiten aan te nemen, waaronder de richtlijn stedelijk afvalwater, de nitraatrichtlijn, de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen en de richtlijn industriële emissies. Door deze richtlijnen worden de Europese wateren beschermd tegen verontreiniging met nutriënten en/of andere chemische stoffen uit de landbouw, huishoudens en de industrie. Hoewel belangrijke vooruitgang is geboekt bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijnen, is nog steeds geen sprake van volledige naleving, waardoor ook de milieudoelstellingen van deze wetgeving nog niet zijn bereikt. Diffuse bronnen en puntbronnen van verontreiniging zorgen nog steeds voor een aanzienlijke belasting van het watermilieu in respectievelijk ongeveer 38% en 22% van de waterlichamen in de EU.

Eutrofiëring als gevolg van een buitensporige toevoer van nutriënten blijft een grote bedreiging voor een goede watertoestand; in ongeveer 30% van de waterlichamen in 17

waterschappen bij de realisatie van de Kaderrichtlijn Water doelen, met bijzondere aandacht voor de Omgevingswet, Universiteit Utrecht en Universiteit Tilburg, juli 2016.

²¹ Motie van der Vlies, nr 92, Kamerstukken 27 625 Waterbeleid.

²² C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland.

²³ Annelies Freriks, Andrea Keessen, Daan Korsse, Marleen van Rijswijk en Kees Bastmeijer, *Zover het eigen instrumentarium reikt, Een onderzoek naar de positie van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschappen bij de realisatie van de Kaderrichtlijn Water doelen, met bijzondere aandacht voor de Omgevingswet, Universiteit Utrecht en Universiteit Tilburg, juli 2016.*

lidstaten werd een verrijking met nutriënten geconstateerd. Om deze bedreigingen het hoofd te kunnen bieden, moeten de nitraatgevoelige zones uitgebreid en actieprogramma's geïntensiveerd worden. Tevens is het belangrijk om met betrekking tot de behandeling van afvalwater in grotere mate te voldoen aan de richtlijn door investerings- en uitvoeringsplannen voor de lange termijn te ontwikkelen (ook wat betreft EU-middelen en EIB-leningen). De nationale autoriteiten dienen erop toe te zien dat de door hen afgegeven vergunningen voor industriële emissies in emissiegrenswaarden voorzien die in overeenstemming zijn met de beste beschikbare technieken en rekening houden met toepasselijke waterdoelstellingen.”

Ook in haar rapport over de uitvoering van de NR uit 2013 benadrukt de Europese Commissie dat eutrofiëring noopt tot het treffen van aanvullende maatregelen – uitbreiding aangewezen zones, versterking van NAP - om te voldoen aan de doelstellingen van de NR.²⁴

“De kwaliteit van het zoete oppervlaktewater is verbeterd wat de nitraatconcentraties betreft. Het percentage meetstations met meer dan 25 of 50 mg is gedaald ten opzichte van de vorige verslagperiode. Over de evolutie van de staat van eutrofiëring kunnen echter geen conclusies worden getrokken, als gevolg van twee belangrijke factoren: i) de lidstaten gebruiken verschillende evaluatiemethoden en ii) er zijn te weinig gegevens, vooral over zoutwaterlichamen. In veel delen van Europa zijn er echter overgangs-, kust- en mariene wateren die eutrofisch blijven (Oostzee inclusief de kust, Zwarte Zee, delen van de Noordzee en van de Middellandse Zeekust). Hoewel dit ook afhankelijk is van andere vormen van milieudruk (bv. door de mens, vooral in toeristische kustgebieden) zijn aanvullende maatregelen nodig voor de uitbreiding van een aanwijzing van voor nitraat kwetsbare zones en de versterking van de actieprogramma's.”

De KRW kan tot aanvullende of verscherpte eisen leiden ter uitvoering van de NR omdat de KRW een deadline kent voor het bereiken van de goede toestand. Bovendien kent de KRW de verplichting om actie te ondernemen als uit monitoringsgegevens of andere gegevens blijkt dat de doelstellingen van artikel 4 KRW voor een waterlichaam vermoedelijk niet worden bereikt.

In dat geval verplicht artikel 11 lid 5 KRW de lidstaten ertoe ervoor te zorgen dat:

- De oorzaken van het eventuele falen worden onderzocht;
- De betrokken vergunningen en toestemmingen onderzocht en zo nodig herzien worden;
- De monitoringsprogramma's getoetst en zo nodig bijgesteld worden;
- Eventueel noodzakelijke aanvullende maatregelen worden getroffen om de doelstellingen te bereiken, waaronder indien nodig de vaststelling van strengere milieukwaliteitsnormen, overeenkomstig de procedures van Bijlage V bij de KRW.

Alleen als er sprake is van onvoorziene of uitzonderlijke omstandigheden, die het gevolg zijn van natuurlijke oorzaken of overmacht, kan de lidstaat bepalen dat aanvullende maatregelen niet haalbaar zijn, onder voorbehoud van artikel 4 lid 6 KRW (de uitzonderingsgrond die lidstaten kunnen invoeren als er sprake is van tijdelijke achteruitgang).

Artikel 5 lid 5 NR bevat een vergelijkbare bepaling als artikel 11 lid 5 KRW, namelijk om aanvullende of verscherpte maatregelen te treffen als blijkt dat de maatregelen uit het actieprogramma niet toereikend zijn om de doelstellingen van de NR te verwezenlijken. Aangezien de NR geen deadline kent, is deze bepaling alleen van toepassing als er geen vooruitgang wordt

²⁴ COM (2013) 683.

geboekt. De NR dwingt de lidstaten om maatregelen te treffen zodra wordt geconstateerd dat dit noodzakelijk is.²⁵ Bij de selectie van de maatregelen mogen de lidstaten wel rekening houden met de doeltreffendheid en kosten ervan ten opzichte van andere preventieve maatregelen. Deze bepaling laat lidstaten niet de keuze om te beslissen in welk actieprogramma aanvullende of verscherpte maatregelen moeten worden genomen. Dergelijke maatregelen moeten *meteen* of in het licht van de bij de uitvoering van het actieprogramma opgedane ervaring worden getroffen, en dus *zodra de behoefte daaraan is geconstateerd*.²⁶

Anders dan de NR biedt de KRW de mogelijkheid dat een lidstaat van maatregelen kan afzien, maar dan moet er wel sprake zijn van onvoorziene of uitzonderlijke omstandigheden die het gevolg zijn van natuurlijke oorzaken of overmacht. Daarnaast biedt de KRW de mogelijkheid om een beroep te doen op een uitzonderingsgrond zoals verlenging (art. 4 lid 4 KRW) of doelverlaging (art. 4 lid 5 KRW) als het niet lukt om de KRW doelstellingen in 2015 te bereiken. Uit de jurisprudentie over de KRW kan worden afgeleid dat de lidstaten over discretionaire ruimte beschikken ten aanzien van de keuze al dan niet een beroep te doen op een uitzonderingsgrond, maar dat zij hun keuze wel goed moeten onderbouwen.²⁷

Aangezien de goede ecologische toestand in 2015 niet overal is bereikt in Nederland, heeft Nederland voor vele wateren een beroep gedaan op de uitzonderingsgrond ‘verlenging’ (artikel 4 lid 4 KRW). Een beroep op deze uitzonderingsgrond is gerechtvaardigd als de vereiste verbeteringen slechts technisch haalbaar zijn in perioden die de gestelde termijn overschrijden, de verwezenlijking van de verbeteringen binnen de termijn onevenredig kostbaar zou zijn en de natuurlijke omstandigheden een tijdige verbetering van de toestand van het waterlichaam beletten (art. 4 lid 4 sub a KRW). Van verlenging kan maximaal twee keer gebruik worden gemaakt (art. 4 lid 4 sub c KRW), dus na 2027 vervalt de mogelijkheid deze uitzonderingsgrond in te roepen.

Een andere KRW uitzonderingsgrond is het verlagen van de doelstellingen voor het betreffende waterlichaam (art. 4 lid 5 KRW). In dat geval moet blijken dat aan de ecologische en sociaal-economische behoeften die door de menselijke activiteiten worden gediend niet kan worden voldaan met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen die geen onevenredig hoge kosten met zich brengen (sub a) en moet de best mogelijk ecologische toestand worden bereikt die haalbaar is, gezien de redelijkerwijs niet te vermijden effecten vanwege de aard van de menselijke activiteiten of verontreiniging (sub b). Ook mag er geen verdere achteruitgang optreden (sub c). Doelverlaging is niet noodzakelijkerwijs permanent. De vaststelling van minder strenge milieudoelstellingen dient per waterlichaam plaats te vinden en de redenen daarvoor moeten specifiek worden vermeld in het stroomgebiedbeheerplan en de doelstellingen moeten om de zes jaar worden getoetst (sub d).

7. *Zoals hiervoor al aangegeven bevat de NR geen gekwantificeerde doelstellingen. Voor de Nederlandse situatie zijn de criteria uit Bijlage I NR niet van toepassing. Via de KRW zijn wel doelen vastgelegd voor oppervlakte- en grondwater. Vraag: op welke manier spelen deze KRW doelen direct of indirect een rol bij de NR (en/of Meststoffenwet)?*

²⁵ Zoals bevestigd in C-322/00 Commissie v Nederland.

²⁶ Keessen, A.M., Runhaar, H.A.C., Schoumans, O.F., Van Rijswijk, H.F.M.W., Driessen, P.P.J., Oenema, O., and Zwart, K.B., The need for flexibility and differentiation in the protection of vulnerable areas in EU environmental law: the implementation of the Nitrates Directive in the Netherlands, *Journal for European Environmental and Planning Law*, *JEEPL* 8.2 (2011), p. 141-164.

²⁷ Vgl. C-346/14 Commissie tegen Oostenrijk (Schwarze Sulm), AB 2016/242, m.nt. HvR.

Het antwoord op deze vraag volgt al uit de antwoorden op bovenstaande vragen, waarbij er nogmaals nadrukkelijk erop wordt gewezen dat in 2011 nog is vastgesteld dat in Nederland terecht het gehele grondgebied is aangewezen, omdat het alternatief was slechts enkele kleine gebiedjes uit te zonderen.

De Europese Commissie merkt in 2013 in haar verslag over uitvoering van de NR tussen 2008 en 2011 op dat de beoordeling van de staat van eutrofiëring van lidstaat tot lidstaat sterk uiteenliep, niet alleen wat de gebruikte parameters betreft, maar ook qua gebruikte methode voor de vaststelling van de eutrofiëringsklassen.²⁸ In deze beoordelingsperiode hadden de parameters voor het meten van eutrofiëring al meer parallel kunnen gaan lopen tussen de verschillende lidstaten dankzij de verplichting deze vast te stellen – voor het opstellen van de eerste generatie stroomgebiedbeheerplannen (2009-2015) van de KRW – en te calibreren. Er waren echter nogal wat opstartproblemen bij de implementatie van de KRW. Inmiddels heeft het proces van intercalibratie (onder de KRW) van deze parameters plaatsgevonden. Het ligt in de lijn der verwachting dat van de ecologische KRW parameters voor eutrofiëring een sterk harmoniserende invloed uit zal gaan en de beoordeling van de resultaten van de lidstaten op dit punt in de volgende verslagperiode van de NR meer vergelijkbaar zal zijn.

Voor wat betreft de noodzaak tot het treffen van aanvullende maatregelen als blijkt dat daaraan behoefte is om de doelstellingen van de NR te halen, is relevant dat deze verplichting zowel bestaat op grond van (art. 5 lid 5 van) de NR, als op grond van een soortgelijke KRW verplichting (artikel 11 lid 5 KRW). Het is mogelijk dat het Hof van Justitie ook een dergelijke strikte interpretatie toepast ten aanzien van deze KRW-verplichting, die bepaalt dat tijdens de planperiode moet worden ingegrepen als duidelijk wordt dat de KRW doelen bij ongewijzigd beleid niet worden gehaald. Anders dan de Nitraatrichtlijn, voorziet de KRW echter in een keuze tussen het treffen van maatregelen en het invoeren van een uitzonderingsgrond, mits aan de voorwaarden voor het invoeren daarvan is voldaan.²⁹ Aangezien de KRW niet beoogt afbreuk te doen aan een strenger beschermingsniveau op basis van eerdere richtlijnen (artikel 4 lid 9 KRW), ligt het in de lijn der verwachting dat voor verontreiniging met nitraat afkomstig uit de landbouw, het regime van artikel 5 lid 5 NR naast dat van de KRW blijft gelden.³⁰

In 2013 kondigde de Europese Commissie aan dat de toestand van de waterkwaliteit in de Europese wateren – ondanks de algemene verbetering van de landbouwpraktijken en de waterkwaliteit in het algemeen – een kwestie van aanhoudende zorg is, omdat er nog altijd knelpunten zijn waar nog geen verbeteringen te zien zijn en waaraan in de toekomst meer aandacht moet worden besteed, vooral wat de maatregelen van het actieprogramma betreft. Sommigen van deze knelpunten hangen samen met intensieve veehouderij of tuinbouw, maar andere houden verband met de bodem en geologische formaties, waarbij de Europese Commissie zand- en lössgrond expliciet noemt. De Europese Commissie vindt dat de lidstaten een oplossing moeten vinden voor deze aspecten, niet in de laatste plaats door middel van de voorschriften en bepalingen van artikel 5 lid 5 NR. De Europese Commissie heeft aangekondigd in de toekomst bijzonder attent te zullen zijn op de noodzaak voor de

²⁸ COM (2013) 683.

²⁹ Keessen, A.M., Runhaar, H.A.C., Schoumans, O.F., Van Rijswick, H.F.M.W., Driessen, P.P.J., Oenema, O., and Zwart, K.B., The need for flexibility and differentiation in the protection of vulnerable areas in EU environmental law: the implementation of the Nitrates Directive in the Netherlands, *Journal for European Environmental and Planning Law*, *JEEPL* 8.2 (2011), p. 141-164.

³⁰ Art. 4 lid 9 KRW bepaalt immers dat stappen moeten worden ondernomen om ervoor te zorgen dat de toepassing van nieuwe bepalingen ten minste hetzelfde beschermingsniveau waarborgt als de bestaande Gemeenschapswetgeving.

lidstaten om aanvullende maatregelen te nemen of om bestaande acties te versterken in het licht van de tendensen in de waterkwaliteit.³¹

8. *Hoe gaat het buitenland om met de samenhang tussen de NR en de KRW?*

Uit onderzoek blijkt dat diffuse verontreinigingsbronnen het vaakst een belemmering vormen voor het bereiken van de goede toestand van de wateren in de EU. Daarom wordt in de *Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources* de NR genoemd als een van de belangrijkste maatregelen om de doelstellingen van de KRW te bereiken.³²

Er zijn lidstaten die striktere normen hebben vastgelegd dan de 50 mg/l norm voor nitraat in grondwater.³³ Helaas vermeldt de Europese Commissie in de factsheet niet welke landen dat zijn. Nederland behoort in elk geval (nog) *niet* tot de lidstaten die voor grondwater een norm strenger dan 50 mg/l nitraat hebben vastgesteld. In het 5^e NAP (2014-2017) staat dat Nederland de richtlijn zo interpreteert dat de norm voor nitraatconcentratie van 50 mg/l wordt gebruikt bij het aanwijzen van kwetsbare zones en dat de Nitraatrichtlijn niet de verplichting kent om de verontreiniging met nitraat overall onder de grens van 50 mg/l te brengen. De norm dat grondwater maximaal 50 mg/l nitraat bevat, is volgens het 5^e Nederlandse NAP een streefwaarde.³⁴ Het 5^e NAP voorziet geen verdere aanscherping van deze norm.

Denemarken: aanvullende maatregelen

In Denemarken bleek uit de midterm evaluatie van het tweede actieplan voor het watermilieu (APAEII) dat de implementatie van maatregelen en de effecten daarvan achterbleven bij de prognoses. Daarom werden nadere en andere activiteiten ontworpen, ook met het oog op het verder integreren van activiteiten om de KRW te implementeren en de KRW doelen te bereiken. In 2009 lanceerde Denemarken een *Green Growth Agreement*, om te zorgen voor betere voorwaarden voor de natuur en het milieu en de ontwikkeling van de landbouw, en een nieuw NAP om te voldoen aan de eisen van de NR.³⁵ De Deense maatregelen scherpten de gebruiksnormen verder aan dan strikt noodzakelijk is onder de KRW. Dit leek mogelijk dankzij het feit dat Deense boeren verschillende activiteiten ontplooiën en financiële steun ontvangen voor deze maatregelen dankzij de KRW.³⁶ Overigens heeft Denemarken deze maatregelen inmiddels afgeschaft en dreigt nu een inbreukprocedure, onder andere wegens handelen in strijd met de NR.

Vergelijking tussen Duitsland, België (Vlaanderen), Denemarken, Spanje (Catalonië), Ierland en Nederland

Uit een recent verricht onderzoek in Duitsland, België (Vlaanderen), Denemarken, Spanje (Catalonië), Ierland en Nederland, blijkt dat de verschillende landen een vergelijkbare globale aanpak hebben voor bemesting. Ze hebben nationale of regionale regels vastgesteld, waarvan de doelen die van de NR overstijgen. Het verschilt per land in hoeverre water (KRW) en lucht (NEC) zijn geïntegreerd evenals

³¹ COM (2013) 683.

³² COM(2012) 673.

³³ European Commission, *Factsheet Nitrates Directive*, January 2010, beschikbaar via:

<http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/nitrates/nl.pdf>

³⁴ 5^e NAP, p.8.

³⁵ <http://eng.mst.dk/topics/agriculture/nitrates-directive/implementation-in-denmark/>

³⁶ Jean Gault, Muriel Guillet, François Guerber, Claire Hubert, François Paulin et Marie Christine Soulié, *Analysis of the Implementation of the Nitrates Directive by other Member States of the European Union, Germany, Belgium (Flanders), Denmark, Spain (Catalonia), Ireland, the Netherlands*, September 2015, beschikbaar via: http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/010012-01_rapport_cle2cc1e3.pdf.

de bescherming van bodems en de recycling van mineralen. Zelfs als ze het NAP op hun hele grondgebied toepassen, kan worden geconstateerd dat de intensiteit van de maatregelen verschilt per regio, zodat de strengste maatregelen van toepassing zijn op de kwetsbaarste gebieden. De gemaakte keuzes zijn vergelijkbaar.³⁷

Interessant is dat in al deze landen 50 mg/l nitraat wordt gehanteerd als criterium voor het aanwijzen van kwetsbare zones tenzij de trend opwaarts is in recente jaren. Dan wordt 40 mg/l nitraat gehanteerd. Dit is in de verschillende landen een strenge norm voor grondwater, terwijl in oppervlaktewater deze norm meestal gemakkelijk wordt gehaald, ook als er desondanks sprake is van eutrofiëring.³⁸ De onderzochte lidstaten implementeren de NR hetzij via een algemene regulering van bemesting (wat de implementatie van milieumaatregelen elders onverlet laat), hetzij via een raamwerk dat de implementatie van de NR integreert met de implementatie van de KRW (Denemarken en in mindere mate ook Ierland). Over het algemeen is de tendens dat de lidstaten een steeds verder geïntegreerde aanpak voor waterkwaliteit hanteren.³⁹

In de onderzochte landen is de relatie tussen de NR uit 1996 en de KRW uit 2000 problematisch. De NR vormt een 'basis maatregel' onder de KRW, uitvoering van de bepalingen uit de NR is verplicht en komt niet in aanmerking voor subsidie. Onder de KRW moeten de lidstaten de waterlichamen identificeren waarvoor NR maatregelen niet voldoende zijn om de goede chemische of ecologische toestand te bereiken en vervolgens aanvullende maatregelen voorschrijven en integreren in het maatregelenprogramma op basis van de KRW om de goede toestand te bereiken op de meest kost-effectieve wijze. Als deze maatregelen er niet voor zorgen dat de goede toestand wordt bereikt voor 2027, moet een uitzonderingsgrond worden ingeroepen.

De KRW is een moderne richtlijn. Het stelt doelen, dan moet een maatregelenprogramma worden opgesteld om de doelen te bereiken en ten slotte moeten de resultaten periodiek worden geëvalueerd. De NR is een oudere milieurichtlijn die alleen doelen bevat zonder specificatie welke resultaten op welke termijn moeten worden bereikt. De betrokken partijen die de onderzoekers in de onderzochte landen hebben gesproken, waren het er over eens dat de NR-programma's terecht en effectief waren tijdens de eerste paar jaar. Maar met betrekking tot bepaalde delen van hun grondgebied, rijst de vraag nu of ze niet moeten worden aangevuld met nieuwe, meer kosteneffectieve maatregelen (d.w.z. minder duur voor hetzelfde milieuresultaat) die passen in het KRW maatregelenprogramma, wat het mogelijk maakt om subsidie te ontvangen voor deze maatregelen. Dan gaat het bijvoorbeeld om mestverwerking tot een hoge kwaliteit mestkorrels en andere maatregelen om eutrofiëring tegen te gaan die kosten-effectiever zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van fosfor of zonlicht.⁴⁰

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

DE HOOFDVRAAG

Wanneer voldoet Nederland aan de eisen van de NR en kan er dus geen verder aanpassing/aanscherping van het laatste NAP worden geëist?

Deze vraag valt uiteen in drie deelvragen:

1. Wat zijn de eisen van de NR?

De NR eist dat de lidstaten maatregelen treffen om de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen. De doelstellingen van de NR houden zowel een verslechteringsverbod in als een verplichting tot verbetering. De NR bevat geen gekwantificeerde doelstelling noch een datum waarop aan de vereisten van de NR moet zijn voldaan.

De doelstellingen van de NR zijn echter niet zo vaag als ze lijken. Bijlage I bij de NR bevat drie criteria voor aanwijzing en herziening van kwetsbare gebieden. Het bekendst zijn de eerste twee criteria dat oppervlaktewater en grondwater maximaal 50 mg/l nitraat mag bevatten, ook wel bekend als de drinkwaternorm. Dat zijn echter niet de enige criteria. Het derde criterium is het voorkomen van eutrofiëring. Deze drie criteria zijn ook relevant voor lidstaten zoals Nederland die ervoor hebben gekozen om het NAP op het gehele grondgebied toe te passen, omdat ook die keuze herzien kan worden.⁴¹ Overigens is dat voor Nederland niet aan de orde. In 2010 is onderzocht of het voor Nederland beter uit zou pakken om kwetsbare zones aan te wijzen dan de huidige keuze om het NAP op het gehele grondgebied toe te passen. Het bleek dat voor Nederland de keuze het NAP en de CGLP verplicht toe te passen op het gehele grondgebied gerechtvaardigd was, want er zijn nauwelijks stukjes Nederland die niet zouden hoeven worden aangewezen als kwetsbare zone.⁴²

Wat opvalt aan het Nederlandse 5^e NAP is dat lijkt te worden verondersteld dat het halen van de 50 mg/l nitraat norm (de drinkwaternorm uit de Drinkwaterrichtlijn), volstaat om te voldoen aan de NR en dat het voorkomen van eutrofiëring een KRW doel is (zie paragraaf 2.1.2 en 2.2.2 uit het 5^e NAP). Ook in discussies over het al dan niet voldoen aan de normen, blijkt dat vaak wordt gedacht dat aan de KRW normen wordt voldaan als wordt voldaan aan de drinkwaternorm.⁴³ Dat ook het voorkomen van eutrofiëring een NR verplichting is, zoals toch duidelijk blijkt uit het derde criterium in bijlage I van de NR, wordt kennelijk over het hoofd gezien.

De normen voor eutrofiëring zijn dankzij de KRW nader ingevuld in de Grondwaterrichtlijn en in nationale regelgeving. Voor Nederland gaat het dan om het BKMW 2009 en de Regeling monitoring KRW, de rijksbeheerplannen en de provinciale waterplannen, aangevuld met STOWA rapporten en

⁴¹ A.M. Keessen, H.A.C. Runhaar, O.F. Schoumans, H.F.M.W. Van Rijswijk, P.P.J. Driessen, O. Oenema and K.B. Zwart, The Need for Flexibility and Differentiation in the Protection of Vulnerable Areas in EU Environmental Law: The Implementation of the Nitrates Directive in the Netherlands, *JEEPL* (8) 2011 (2), 141–164.

⁴² Ibid.

⁴³ Vergelijk G.R. Rotgers, *Waterkwaliteit en veehouderij: huidige knelpunten vragen om andere oplossingen*, onderzoek in opdracht van Stichting zuivelfonds Mesdag, Leeuwarden 2015.

maatlaten.⁴⁴ Aan deze ecologische normen voor nutriënten wordt gerefereerd als de normen ter uitvoering van de KRW doelen, maar net als bij de drinkwaternorm, gaat het ook bij de KRW normen voor nutriënten om normen die een nadere invulling geven aan de doelstellingen van de NR.

Een juiste uitvoering van de NR heeft tot doel de waterverontreiniging veroorzaakt door nitraten te verminderen en verontreiniging van dien aard te voorkomen. Hiervoor geeft de richtlijn in artikel 5 leden 1 en 4 een nauwkeurig tijdschema voor de opstelling en uitvoering van de actieprogramma's. Voorts moeten volgens artikel 5 lid 6 controleprogramma's worden opgesteld om de doeltreffendheid van de actieprogramma's te beoordelen. Ten slotte bepaalt de richtlijn in artikel 5 lid 7 dat de lidstaten hun actieprogramma's, met inbegrip van de aanvullende maatregelen, ten minste eens in de vier jaar bezien en deze zo nodig herzien. Als uit de monitoringsresultaten duidelijk wordt dat de getroffen maatregelen niet toereikend zijn om de doelstellingen van de NR te bereiken, dan moeten de lidstaten tussentijds aanvullende of verscherpte maatregelen treffen.⁴⁵

2. Wanneer kan daaraan worden voldaan?

Aan de doelstellingen van de NR - de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen – kan worden voldaan als verslechtering wordt voorkomen en de watervervuiling uit agrarische bronnen vermindert. Dat mag een continue proces zijn, aangezien de NR geen deadline bevat. Wanneer de vervuiling voldoende is verminderd valt af te leiden uit de criteria van Bijlage I bij de NR. Dus dan moet oppervlaktewater en grondwater minder dan 50 mg/l nitraat bevatten en mag er geen sprake zijn van eutrofiëring in alle waterlichamen die worden beïnvloed door agrarische waterverontreiniging, inclusief de kustwateren. Dan kunnen de NR doelstellingen geacht worden te zijn bereikt.

Als gevolg van de inwerkingtreding van de KRW is er meer druk gelegd op de uitvoering van de NR omdat er een concrete deadline is geïntroduceerd en de normen voor eutrofiëring nader zijn uitgewerkt en gestandaardiseerd. De KRW biedt echter ook de mogelijkheid om een beroep te doen op een uitzonderingsgrond als het niet (tijdig) lukt om de doelstellingen te bereiken. Hierbij moet echter wel bedacht worden het inroepen van een KRW uitzonderingsgrond, zoals bijvoorbeeld een beroep op verlenging of doelverlaging, niet impliceert dat de KRW doelen - en daarmee de doelen van de NR - bereikt zijn. In dat geval blijft de verplichting onder de NR en onder de KRW om watervervuiling te verminderen en te voorkomen onveranderd staan.

3. Leidt voldoen aan deze eisen tot afzien van aanpassing of aanscherping van het NAP?

Het voldoen aan de drinkwaternorm leidt niet tot afzien van aanpassing of aanscherping van het NAP, tenzij er ook geen sprake meer is van eutrofiëring in alle waterlichamen die worden beïnvloed door agrarische waterverontreiniging, inclusief de kustwateren. Pas in die situatie zal verdere aanpassing en aanscherping van het NAP niet meer nodig zijn. Hoewel in Nederland de drinkwaternorm op steeds

⁴⁴ Annelies Freriks, Andrea Keessen, Daan Korsse, Marleen van Rijswijk en Kees Bastmeijer, *Zover het eigen instrumentarium reikt: Een onderzoek naar de positie van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschappen bij de realisatie van Kaderrichtlijn waterdoelstellingen, met bijzondere aandacht voor de Omgevingswet*, Universiteit Utrecht en Universiteit Tilburg, juni 2016, p. 14-20.

⁴⁵ C-322/00 Commissie v Nederland, ov 166.

meer plaatsen wordt bereikt, voldoet de Nederlandse waterkwaliteit nog niet aan de ecologische KRW-normen voor nitraat.⁴⁶ Daarom is Nederland nog niet klaar met het treffen van maatregelen om te voldoen aan de NR en de KRW.

⁴⁶ Planbureau voor de Leefomgeving, *Waterkwaliteit nu en in de toekomst: Eindrapport ex ante evaluatie van de Nederlandse plannen voor de Kaderrichtlijn water*, Bilthoven 2016.