

Interne handreiking voor waterschappen bij: Position paper achtste actieprogramma Nitraatrichtlijn

Versie : D2, december 2024

Dit betreft een intern stuk voor de waterschappen waarin de speerpunten uit het publieke Position Paper 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn zijn uitgewerkt. Het kan als handreiking gebruikt worden voor de lobby en advisering vanuit waterschappen op dit dossier.

Wanneer is het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn een succes?

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 frustrereert. 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. Waterkwaliteit en het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn

Een goede kwaliteit van het oppervlakte-, grond- en drinkwater is van levensbelang voor de gezondheid van mens en natuur. De waterkwaliteit staat onder druk door invloed van stedelijk afvalwater, industrie en landbouw, uit binnen- en buitenland. Nederland dreigt de KRW-doelen voor het bereiken en behouden van een goede ecologische toestand van oppervlaktewater niet volledig en overal te behalen voor 2027. Dit paper focust op de invloed van nutriënten vanuit de landbouw op de oppervlaktewaterkwaliteit.

Via bemesting en landbouwgrond komen nitraat (stikstof) en fosfaat (fosfor) in ons water terecht. Te veel kan schadelijk zijn voor mens en milieu. Dit zorgt bijvoorbeeld voor blauwalg in zwemwater, of aantasting van de visstand. Met de maatregelen uit het Actieprogramma Nitraatrichtlijn (NAP) reguleert het Rijk de afstroom van nitraat en fosfaat vanuit landbouw naar water. Het Actieprogramma valt onder de Europese Nitraatrichtlijn en moet voor oppervlaktewaterkwaliteit voldoen aan de Europese KRW. Hierin staat dat 'de strengste norm geldt'. Het ministerie van IenW is verantwoordelijk voor de KRW. Het ministerie van LNV actualiseert het NAP elke vier jaar. Het 7^e NAP loopt nu. LNV is gestart met het opstellen van het 8^e NAP dat ingaat op 1 januari 2026.

De afgelopen jaren hebben waterschappen veel geïnvesteerd in het verbeteren van de Nederlandse oppervlaktewaterkwaliteit. Voorbeelden zijn innovaties in rioolwaterzuiveringen en de aanleg van natuurvriendelijke oevers. Toch zijn we nog niet waar we willen en móeten zijn. Dit Interne Position Paper benadrukt wat er volgens de waterschappen nodig is in het 8^e NAP voor een wezenlijke bijdrage van de

landbouw aan het verbeteren van de oppervlaktewaterkwaliteit. Dit stuk biedt houvast voor gesprekken vanuit de Unie en waterschappen met stakeholders in aanloop naar het 8^e NAP.

De waterschappen zien dat...

- **... de waterkwaliteit landelijk onder druk staat.** Samen met medeoverheden werken we aan het behalen van de KRW-doelen voor chemisch schoon en ecologisch goed water. Alle EU-lidstaten moeten deze 'goede toestand' uiterlijk in 2027 bereiken. De tussenevaluatie KRW¹ en Nitraatrapportage 2024² laat zien dat de gemiddelde waterkwaliteit in Nederland gestaag verbetert. Maar om het doel van 2027 te halen is meer nodig, ook vanuit de landbouwsector.
- **... eerdere NAP's onvoldoende bijdragen aan de doelen voor oppervlaktewaterkwaliteit³.** Evaluaties van de effecten van het 1^e t/m 7^e NAP laten zien dat met de huidige maatregelen het Nederlandse mestbeleid nog steeds niet volledig KRW-proof is. Het is de vraag of LVVN voldoende actie richt op het behalen van de KRW doelen, terwijl deze normen ook voor het NAP gelden én de minister het Nationaal Water Programma heeft ondertekend.
- **... er een restopgave ligt door het wegvallen van het NPLG.** Na publicatie van het 7^e NAP zijn er meerdere aanpassingen doorgevoerd via het addendum en de derogatiebeschikking (nutrient-verontreinigde -gebieden [NV-gebieden] en bufferstroken). In het addendum staat dat de 'restopgave' aangepakt wordt via de gebiedsprocessen in het NPLG. Het kabinet Schoof heeft aangegeven dat de doelen van het NPLG op een andere manier worden opgepakt. Belangrijk is dat de waterkwaliteitsdoelen worden opgepakt.
- **... veel agrariërs het belang van goede landbouwpraktijk inzien.** Het sturen op nagenoeg geen verliezen van meststoffen is hier onderdeel van. Dit draagt bij aan de oppervlaktewaterkwaliteit. Tegelijkertijd doen de complexiteit en veranderlijkheid van het mestbeleid afbreuk aan het draagvlak voor de maatregelen.
- **... het proces van het 7^e NAP en derogatiemaatregelen geen recht deed aan de kennis en betrokkenheid van de waterschappen.** Waterschappen en de Unie leverden via de ambtelijke en bestuurlijke weg inhoudelijk advies en gegevens. Er was gebrek aan transparante besluitvorming en uitleg over maatregelen door LVVN. Waterschappen worden aangesproken op Rijksbeleid. Het proces deed en doet nog steeds afbreuk aan de effectiviteit van de verplichte maatregelen en het draagvlak van ondernemers om bovenwettelijke maatregelen te treffen.

2. Een weerbaar landbouw- en bodemsysteem is nodig voor een goede waterkwaliteit in de toekomst

Als het Rijk doorgaat op dezelfde weg als in de afgelopen actieprogramma's, is de kans groot dat Nederland met het 8^e NAP de doelen voor waterkwaliteit uit de Nitraatrichtlijn en de KRW niet overal gaat halen. In het 9^e NAP of eerder zijn dan weer strengere maatregelen nodig. Zowel de waterecologie als de agrarische ondernemers hebben baat bij consistent en langjarig landbouwbeleid waarmee waterkwaliteitsdoelen worden behaald.

¹ Publicatie verwacht december 2024

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

³ Evaluatie van de meststoffenwet 2024, Kamerbrief minister Wiersma, 4 november 2024

Investerings in de weerbaarheid van het landbouw- en bodemsysteem kunnen helpen bij een verbetering van de waterkwaliteit op lange termijn. Hierbij zijn mestproductie en -toediening in balans met nagenoeg geen mestverliezen naar het oppervlaktewater. Ook is het systeem weerbaarder bij langere periodes van droogte of nattigheid. Een aantal suggesties ter overweging voor in het 8^e NAP of aanpaalend Rijksbeleid:

- Ecosysteemdiensten lonend maken;
- Type landbouw sluit aan op gebied (water en bodem als basis);
- Precisiebemesting stimuleren;
- Aangepast beheer en onderhoud van watergang, natte oever, droge oeverzone en perceelrand met langjarige vergoeding uit Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) en begeleiding vanuit experts;
- Integreren van versnipperd landbouw-water-bodem-natuurbeleid: afstemmen en versimpelen van wet- en regelgeving en normen voor grond- en oppervlaktewater.

Goede samenwerking en afstemming van beleid tussen LNVN en IenW is hierbij randvoorwaardelijk. Zie voor aanvullende suggesties onze toekomstvisie op het landelijk gebied⁴.

3. Effectieve maatregelen op de juiste manier en plek

Voor het 8^e NAP moeten de landbouwmaatregelen op korte termijn effectiever en robuuster worden. Daarbij zijn op welke manier (wijze van sturing) en op welke plek (differentiatie op gebiedskenmerken) belangrijke factoren voor de effectiviteit van maatregelen. Een zorgvuldig afgewogen maatregel is beter uitlegbaar aan agrariërs. Dat vergroot het draagvlak.

Belangrijke knoppen om aan te draaien bij uitwerking van een maatregel zijn generiek of gedifferentieerd, landelijke of regionale regie, verplichtend of stimulerend, en middel- of doelsturing. Hieronder lichten we onze belangrijkste standpunten toe.

A. Meer gebiedsgericht, Rijk blijft aan zet

De waterschappen willen dat de landbouwmaatregelen in het 8^e NAP meer dan nu toegespitst worden op gebiedskenmerken. De uitdagingen voor het bereiken van de gewenste oppervlaktewaterkwaliteit verschillen sterk per gebied. En in sommige gebieden zijn de doelen van het actieprogramma en/of de ecologisch goede waterkwaliteit al gehaald. Hierdoor hangt de effectiviteit en wenselijkheid van maatregelen deels af van gebiedskenmerken, zoals bodemtype, drainagesituatie, type waterloop en/of teelt. Het is daarom van belang dat waar mogelijk per gebied de juiste maatregelen worden gestimuleerd of verplicht.

Wij pleiten daarbij voor een sterke regie door het Rijk om bij de beleidsvorming af te wegen wat generiek en specifiek kan. Het vertalen van de Europese Nitraatrichtlijn naar regelgeving en mestbeleid is een taak van LNVN. Zij raadpleegt experts en wetenschappers voor onderbouwing en vergelijking van maatregelen. LNVN en IenW moeten de samenhang borgen tussen de landbouwmaatregelen van het 8^e NAP en overige maatregelen om de KRW-doelen te halen.

⁴ Samenwerken aan een toekomstbestendig platteland, Unie van waterschappen, 2024. https://unie-vanwaterschappen.nl/wp-content/uploads/UWV_Visiedocument-toegankelijk.pdf

Waterschappen hebben geen wettelijke taken binnen het mestbeleid. Ze zetten zich in voor bovenwettelijke initiatieven zoals het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) en ANLb (zie B). Onze inzet voor inrichtingsmaatregelen en gebiedsprocessen komt voort uit taken voor de KRW. Onder de Omgevingswet hebben waterschappen, provincies en gemeenten instrumenten om aanvullende, gebiedsspecifieke regels te stellen.

Waterschappen vinden de Omgevingswet in algemene zin niet het juiste instrument voor het uitvoeren van het mestbeleid. Ten eerste omdat het afschuiven van beleidskeuzes bij decentrale overheden leidt tot versnippering van beleid, wat weer kan leiden tot waterbedefferen⁵. Ten tweede omdat de landbouwsector veel meer omvat dan alleen waterkwaliteit. Daar hebben waterschappen geen grip op en daarom moet LNVN hier de koers voor uitzetten. Waterschappen kunnen vanuit hun rol als waterkwaliteitsbeheerder adviseren over doorwerking van landbouwmaatregelen in hun gebieden. Daarvoor is samenwerking essentieel.

Voor maatregelen in specifieke gebieden kan LNVN met de betreffende waterschappen aan tafel over de inzet van aanvullend instrumentarium (wettelijk en bovenwettelijk), mits dat tijdig in het proces en in overleg gebeurt en er financiering beschikbaar is voor eventuele extra taken bij de waterschappen.

B. Verplichtend waar nodig, stimulerend waar mogelijk

Generieke, verplichtende maatregelen blijven nodig om een ondergrens te stellen voor alle ondernemers. Het zorgt ervoor dat de achterblijvers en de mensen die profiteren van de vrijwillige inspanningen van anderen, ook maatregelen nemen die nodig zijn.

Maar het beperken van verliezen kan niet alleen door het sturen op input via wettelijke normen. Het gaat om de balans met gewasopbrengsten, gebiedskenmerken en de goede landbouwpraktijk die veelal niet te vatten is in verplichtende maatregelen. Daarom werken wij op gebiedsniveau samen met agrariërs. We co-financieren stimulerende projecten binnen het DAW en het ANLb. Hier liggen verbeterkansen voor waterkwaliteit.

De huidige aanpak via het DAW loopt sinds 2013 en is gericht op bewustwording, kennisdeling en het stimuleren van agrariërs om vrijwillig maatregelen te nemen. Door de vrijblijvendheid dragen de initiatieven in veel gevallen niet meetbaar bij aan de oppervlaktewaterkwaliteit. We willen dat DAW meer verbindend wordt zodat agrariërs blijven deelnemen. Dit kan door langjarige afspraken vastleggen en meer sturing op het halen van SMART-doelen (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdsgebonden) per bedrijf en per gebied. Positieve voorbeelden zijn het BedrijfsBodemWaterplan en andere adviesstools als hulpmiddelen om het maatwerk vorm te geven. Dit wordt onze inzet bij DAW.

In het ANLb moet waterkwaliteit meer nadruk krijgen. Voor een goede ecologie in en om de sloot is langjarig en begeleid beheer nodig dat via het ANLb vorm kan krijgen. De waterschappen willen dat het ANLb de mogelijkheid biedt om langjarige afspraken te maken over het beheer van o.a. sloten en oevers. Extra middelen van het Rijk zijn hierbij noodzakelijk.

⁵ Afwegingskader voor juridische instrumenten om emissies van agrarisch grondgebruik te beperken, Arcadis, 4 juli 2024, CXW6YN746MAA-2098596692-207:6.

C. Doelsturing als nieuw instrument

Het kabinet Schoof wil toewerken naar doelsturing op bedrijfsniveau. LVN verkent samen met o.a. IPO de toepassing van dit instrument. De waterschappen staan in algemene zin niet negatief tegenover het nieuwe instrument doelsturing. Wel plaatsen we een aantal kanttekeningen:

- We onderkennen dat het inzetten op meer doelsturing in plaats van middelsturing een agrariër meer vrijheid geeft om zelf te bepalen op welke manier hij een waterkwaliteitsdoel wil halen. Het vergroot het 'waterbewustzijn', erkent vakmanschap en kan koplopers ontlasten.
- Tegelijkertijd geeft het de ondernemer een grotere verantwoordelijkheid, kan het te vrijblijvend zijn om de KRW-doelen te halen en betekent het mogelijk iets voor de wijze van monitoring en handhaving.
- De [WUR](#) onderscheidt vier vormen van doelsturing, variërend van stimulerend tot normerend en beprizen. Om stappen te zetten verwachten wij methodes met heldere, meetbare doelen met een duidelijk tijdspad.
- Doelsturing als instrument voor oppervlaktewaterkwaliteit is lastig doordat de nutriëntenconcentraties van het oppervlaktewater ook bepaald worden door andere bronnen en door complexe processen in het oppervlaktewater zelf. Daarom raadt het CDM directe bedrijfs-specifieke doelsturing af voor oppervlaktewater⁶. Het instrument moet goed worden uitgezocht en onderbouwd. Waterschappen willen hieraan meewerken. Daarbij willen we ervaringen van initiatieven met doelsturing op gebiedsniveau meenemen.
- Voor het halen van de doelen van de KRW in 2027 is het nodig om al op korte termijn aanvullende maatregelen te nemen. Er is geen tijd om daarvoor volledig op doelsturing te vertrouwen. Voor de korte termijn is middelsturing noodzakelijk.

D. Vergroot effectiviteit van derogatievoorwaarden

In principe dragen de randvoorwaarden uit de derogatiebeschikking bij aan de vermindering van uitspoeling van nutriënten naar het oppervlaktewater. Maar in sommige gebieden slaan ze de plank mis. Om de effectiviteit en het draagvlak van de maatregelen na het vervallen of de verlenging van de derogatie per 1 januari 2026 te borgen, adviseren wij om ook voor deze maatregelen de afweging 'juiste manier, juiste plek?' te maken. Waterschappen vragen hierbij speciale aandacht voor het behoud van graslandareaal en aanvullende eisen over 'jaarronde groene' bufferstroken, uiteraard met oog voor de gebiedskenmerken en teelt. We pleiten voor het heroverwegen van de definitie van de NV-gebieden en daarbij passende maatregelen. Want hier leiden de aangepaste gebruiksnormen niet altijd tot verbeterde waterkwaliteit. Wel veroorzaken ze soms verminderde gewasopbrengst en minder draagvlak bij agrariërs om stimulerende maatregelen uit te voeren.

E. Differentieer tussen maatregelen fosfor en stikstof

Een belangrijk voorbeeld van differentiatie is het onderscheid tussen maatregelen voor stikstof (N) en voor fosfor (P). Het verlagen van de stikstofgebruiksnormen in NV-gebieden op basis van fosfor draagt niet bij aan waterkwaliteit maar frustreert wel, of vice versa. Met name fosfaatmaatregelen moeten langdurig worden uitgevoerd. Dit omdat het lang duurt voordat effecten in verbetering van de (ecologische) waterkwaliteit te zien zijn. Gebiedsspecifiek kan wel binnen enkele jaren een groot effect van de juiste maatregel worden bereikt. Als generieke maatregel zou een maximalisering van de directe P-beschikbaarheid in de bodem (P-CaCl₂) moeten worden opgenomen in de gebruiksnormen. Overigens

⁶ Advies 'Verkenning korte en lange termijn maatregelen in kader van de Meststoffenwet voor realisatie van waterkwaliteitsdoelen', Commissie Deskundigen Meststoffenwet, 27-09-2024

zijn er ook maatregelen, zoals oeverbeheer, die bijdragen aan beide nutriënten. De titel '8e Actieprogramma Nutriënten' uit de landbouw zou beter passen, gezien de inhoud van de Nitraatrichtlijn gericht op nitraat én eutrofiëring door nutriënten.

F. Vergroot naleving door versterkt Toezicht en Handhaving

Maatregelen moeten geborgd zijn in beleid en in afspraken, zodat deze effectief en uitvoerbaar zijn. Handhaving is de laatste stap in de keten. Zeker niet minder belangrijk, want zichtbare toezicht en handhaving (T&H) draagt bij aan naleving en daarmee aan de effectiviteit van het NAP. T&H van het mestbeleid ligt bij de NWWA en Omgevingsdiensten, bijvoorbeeld voor bufferstroken of uitrijperiodes mest. Waterschappen zien dat de NWWA weinig toezicht houdt en handhaaft bij bijvoorbeeld bufferstroken. Signalen van waterschappen over misstanden worden regelmatig niet opgepakt.

We willen dat in het 8^e NAP meer aandacht komt voor de uitvoerbaarheid van T&H en intensiever toezicht. Gevraagde acties voortkomend uit de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) moet het Rijk oppakken. Extra afstemming tussen LNVN, NWWA, RVO, Omgevingsdiensten, provincies, gemeenten en waterschappen is nodig om hun aanpak voor T&H te stroomlijnen.

4. Samenwerking en communicatie 8e NAP

Samenwerken op basis van vertrouwen en kennis

Een gezamenlijke inspanning van het Rijk, decentrale overheden, de agrarische sector en natuurorganisaties is een voorwaarde om tot een breed gedragen en werkbaar NAP te komen. Om onze adviesrol zo goed mogelijk te kunnen uitvoeren verzoeken we LNVN om een helder stakeholderproces met planning voor komend half jaar. Dit zodat we ruimte hebben om de juiste kennis te mobiliseren en de verwachtingen ambtelijk en bestuurlijk te kunnen afstemmen. Gedurende het proces bouwen we aan wederzijds vertrouwen door transparantie over de voortgang en afwegingen bij keuzes.

LNVN laat zich op technisch vlak adviseren door de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM). Om het vertrouwen in de afweging van maatregelen te vergroten adviseren we LNVN om de samenstelling van de commissie(s) van het CDM te wijzigen door aquatisch ecologen en adviseurs met (water)gebiedskennis toe te voegen. Dit voor een betere duiding van de effecten van maatregelen op de ecologische toestand van het oppervlaktewater (KRW-doelen) in verschillende gebieden.

Duidelijke voorlichting door LNVN

Voor draagvlak is het belangrijk dat maatregelen uitgelegd worden met onderbouwing en uitvoerbaar zijn. Dat leidt tot betere uitvoering. Er moet ook ruimte zijn voor 'het eerlijke verhaal', namelijk dat naast de gebieden waar de nutriënten al de norm behaald hebben er ook nog gebieden zijn waar de waterkwaliteit onder druk staat en er extra inspanning nodig is.. Deze taak ligt bij LNVN/RVO. Dit blijven we benadrukken. We koesteren onze band met de regio en haar ondernemers. We kunnen helpen bij het ontwikkelen van een heldere communicatielijn, bijvoorbeeld door bijdrage aan een Q&A op de RVO-website.

Verantwoordelijkheid Unie en waterschappen in proces (intern)

De **Unie van Waterschappen** adviseert LNVN over maatregelen voor oppervlaktewaterkwaliteit in het 8^e NAP. Het is de verantwoordelijkheid van Unie om de 21 waterschappen zo goed mogelijk mee te nemen in het (ad hoc-)proces van LNVN, zodat zij hun gebiedskennis kunnen inbrengen. De Unie is

hiervoor op meerdere niveaus met LVVN in gesprek, en organiseert vlak na elke stakeholderbijeenkomst door LVVN een sessie met de Themagroep Landbouwemissies. Hiermee is elk waterschap snel op de hoogte van de ontwikkelingen. Het geeft ieder waterschap de kans om inbreng te leveren en – indien nodig – bestuurders te informeren. Ook bundelt de Unie de reacties van waterschappen voor LVVN. Om het gezamenlijke plan richting LVVN te benadrukken, overlegt de Unie met lenW en IPO.

Om de positie als waterschappen duidelijk te maken, communiceert de Unie bij het 8^e NAP ook publiekelijk over deze rol in het proces. Van data aanleveren tot inhoudelijke standpunten via een publiek Position Paper 8^e NAP en mogelijk ook via de media.

Het mestbeleid is één van de thema's in het landelijk gebied. Ondanks het wegvallen van het NPLG zullen de doelen van het NPLG van stikstof, klimaat en water gehaald moeten worden. In lijn met de toekomstvisie landelijk gebied stemmen we het proces van het 8^e NAP zowel in Unieverband als met medeoverheden af met andere beleidslijnen en programma's in het landelijk gebied. Dit is nodig om in de regio tot een goede samenhangende uitvoering te komen.

Elk **waterschap** is verantwoordelijk voor het inbrengen van hun gebiedskennis bij de Unie van Waterschappen, zodat zij haar adviesrol in het proces van LVVN zo goed mogelijk kan uitvoeren. Om snel te reageren op vragen en voorstellen hebben de waterschappen voor hun beheergebied inzicht in:

- het doelgat en de bijdrage en bronnen voor stikstof en fosfor (bijvoorbeeld een regionale bronnenanalyse);
- wat globaal nodig is om de doelen voor oppervlaktewaterkwaliteit te halen (wat werkt waarschijnlijk wel of niet hun gebied);
- wat het waterschap al doet en evt. aanvullend zou willen doen in relatie tot maatregelen uit het 8^e NAP.

Als LVVN aangepaste maatregelen wil bespreken voor bepaalde gebieden, dan is het waarschijnlijk effectiever als de betreffende waterschappen direct met LVVN aan tafel gaan om hun gebiedskennis en ideeën te delen.

Waterschappen leveren data over toestroomgebieden, waterlopen en waterkwaliteit aan het ministerie van LVVN en RVO. De waterschappen blijven verantwoordelijk voor deze gegevens en geven aan waar deze voor gebruikt kunnen worden. Waterschappen ontvangen van Wageningen Environmental Research (WEnR)/LVVN de resultaten voor feedback en controle. Tijdige uitvragen om data op te halen bij waterschappen (via de Unie van Waterschappen) is noodzakelijk om te kunnen leveren. Besluitvorming over hoe de data van de waterschappen door WEnR/LVVN wordt gebruikt is open en transparant.