



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn

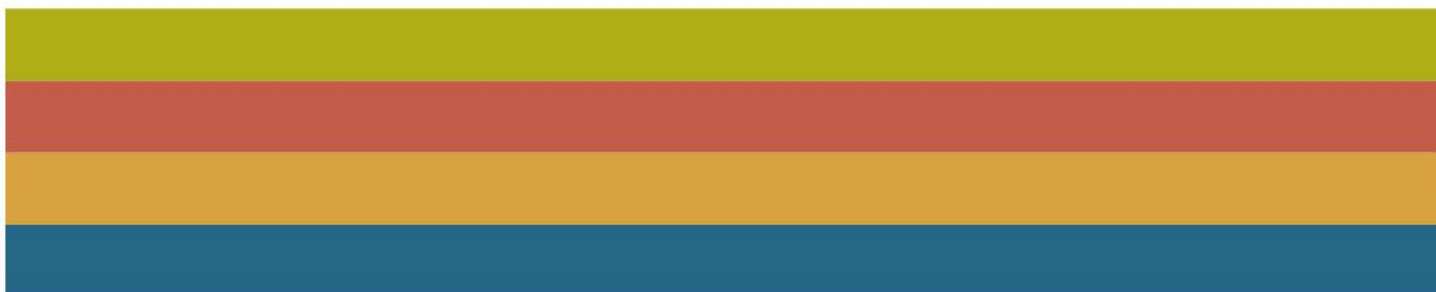
Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

23 november 2021 / projectnummer: 3556



35 JAAR

onafhankelijk en deskundig advies



1 Advies over het MER in het kort

De Europese Nitraatrichtlijn heeft als doel de waterkwaliteit te beschermen en te verbeteren door te voorkomen dat mest- en meststoffengebruik het grond- en oppervlaktewater verontreinigen en door goede landbouwpraktijken te stimuleren. De uitvoering van de Nitraatrichtlijn draagt bij aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water, waar het de landbouw betreft. De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een overkoepelende richtlijn, die samen met de Grondwaterrichtlijn bepaalt dat in 2027 alle maatregelen moeten zijn genomen die resulteren in chemisch schoon en ecologisch gezond water. De nitraatgehalten zijn op veel plekken in Nederland nu nog te hoog, zowel in het grondwater als het oppervlaktewater. Om aan de doelstellingen van deze richtlijnen te voldoen, wordt iedere vier jaar een actieprogramma opgesteld dat het rijksbeleid omvat om de nitraatvervuiling terug te dringen.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en de minister en staatsecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) willen een nieuw actieprogramma (2022–2025) vaststellen. Dit programma moet ook de bestaande toestemming voor afwijking van de Europese gebruiksnorm¹ voor stikstof uit dierlijke mest te behouden, de zogenaamde 'derogatie'. In opdracht van de ministeries is een milieueffectrapportage (MER) opgesteld waarin de milieueffecten van het concept zevende actieprogramma zijn beschreven. De Commissie m.e.r. (hierna: de Commissie) is gevraagd om over het rapport te adviseren. Hieronder volgt haar oordeel op hoofdlijnen.

Wat blijkt uit het actieprogramma en het MER: de vooruitgang stagneert en zelfs negatieve ontwikkelingen

Het actieprogramma bevat een maatregelenpakket dat voortbouwt op de maatregelen uit het zesde actieprogramma. Het programma spitst zich, meer dan de eerdere programma's, toe op middelvoorschriften in de akkerbouw door het voorschrijven van welke gewassen moeten worden verbouwd, en hoe vaak. Verder wordt versterkt ingezet op de gebiedsaanpak in gebieden waar de waterkwaliteit achterblijft. Tot slot wordt naast kennis en voorlichting ook ingezet op landelijk verplichte maatregelen zoals bredere onbemeste bufferstroken langs oppervlaktewater.

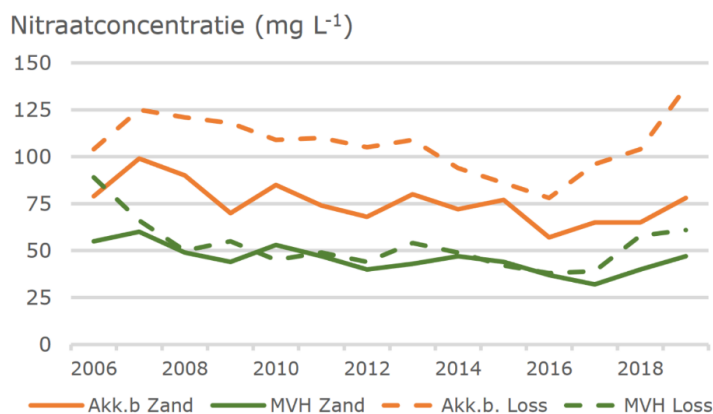
Uit het MER blijkt dat de gekozen aanpak van dit actieprogramma en eerdere actieprogramma's niet aantoonbaar leidt tot het op tijd halen van de gestelde milieudoelen van de Nitraatrichtlijn en de KRW in heel Nederland. De consequentie daarvan is dat drinkwater voor mens en vee, zwem- en recreatiewater, een gezonde bodem en een goed ontwikkeld waterecosysteem voor de lange termijn niet geborgd kunnen worden.

Het advies van de Commissie

In vorige adviezen over de voorgaande actieplannen heeft de Commissie benadrukt dat een integrale aanpak essentieel is, zowel voor het behalen van de doelen als om duidelijkheid te bieden aan de landbouwsector. Daarnaast constateerde zij dat er een grote stapeling van regels en voorschriften is, wat het beleid complex en ondoorzichtig maakt.

Ondanks de stapeling van regels ontbreekt inzicht in maatregelen waarmee de doelen wél gehaald kunnen worden en wat gedaan wordt bij tegenvallende resultaten. De afgelopen

¹ van maximaal 170 kilogram per hectare.



Figuur 1 De gemiddelde gemeten nitraatconcentraties in het landelijk Basismeetnet effecten Mestbeleid: oranje (lichter) is grondwater onder akkerbouw (Akk.b), groen (donkerder) onder melkveehouderij (MVH) op zand of loss-bodems.

<https://lmm.rivm.nl/Figuur/Trend/Hoofdgrondsoortregio/zand/uitspoelingswater/zomer/Nitraat>.

jaren is volgens het MER onvoldoende vooruitgang geboekt en is de kwaliteit in sommige type gebieden zelfs verslechterd (zie ook figuur 1). Dit wordt volgens het MER mede veroorzaakt door twee jaren met droogte. Maar ook vóór deze periode was de daling in nitraatgehalten niet zodanig dat de doelstellingen gehaald zouden gaan worden. Bovendien zullen dergelijke periodes van droogte in de toekomst steeds vaker voorkomen en kunnen de effecten daarvan verhevigen, onder andere door beperkingen aan beregening.

De Commissie constateert daarmee dat de eerdere adviezen nog steeds van toepassing zijn op (het MER voor) dit ontwerp zevende actieprogramma. Behalve de door het MER beschreven negatieve ontwikkelingen van de afgelopen jaren, ziet de Commissie daarbovenop nog verschillende ontwikkelingen op de langere en de (zeer) korte termijn die invloed hebben op de doelen van het programma, zoals de klimaatveranderingen, de wens voor een meer integrale aanpak in de Omgevingswet, mogelijke aanpassingen in mest- en stikstofbeleid en de afstemming met andere maatregelen voor waterkwaliteit en natuurverbetering. Over deze ontwikkelingen meer in paragraaf 2.1 van dit advies.

De Commissie concludeert uit het MER, dat het doelbereik ten opzichte van de gestelde doelen nog onvoldoende is. Belangrijk hierbij is dat volgens de Commissie wel aanvullende maatregelen denkbaar en mogelijk zijn die doelbereik dichterbij kunnen brengen (zie daarvoor paragraaf 2.2 van dit advies). Deze zijn niet in het MER beschreven, waardoor ze niet kunnen meewegen bij het besluit. Het MER bevat daardoor geen reëel alternatief waarmee het gewenste doelbereik wel kan worden gerealiseerd.

De Commissie signaleert daarom bij de toetsing van het MER dat belangrijke informatie ontbreekt. Het aanvullen van die informatie is essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te kunnen wegen bij het besluit over het zevende actieprogramma. Het gaat om 1) een gevoeligheidsanalyse van het actieprogramma voor ontwikkelingen zoals klimaat en veranderend mest- en stikstofbeleid, en 2) het uitwerken van minimaal één alternatief waarmee de doelstellingen wel worden gehaald.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen en pas dan een besluit te nemen over het zevende actieprogramma. De Commissie beseft dat veel van de maatregelen terecht komen bij de landbouwsector, net als veel andere maatregelen

die de belasting van bodem, water en natuur moeten verminderen. Juist voor het maatschappelijk en politieke debat over de druk op de landbouwsector, is het van belang scherp te krijgen welke maatregelen nodig zijn om drinkwater voor mens en vee, zwem- en recreatiewater, een gezonde bodem en een goed ontwikkeld waterecosysteem voor de lange termijn te borgen. De alternatieven in een MER mogen nog niet voorsorteren op een compromis: in het MER behoort de milieu-informatie te staan, zodat op basis hiervan een politiek besluit kan worden genomen waarin ook andere belangen kunnen worden meegewogen. De Commissie heeft, mede gelet op de stapeling aan middelvoorschriften en de problemen met de handhaving daarvan ook een aanbeveling om alternatieven uit werken met een andere wijze van sturen (zie 2.1.3 van dit advies).

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe.

Nota bene

De Commissie heeft een ontwerpversie van het zevende actieprogramma beoordeeld. Het definitieve programma zal waarschijnlijk afwijken van dit concept, bijvoorbeeld door toezeggingen voor aanpassingen aan het actieprogramma die aan de agrarische sector zijn gedaan.² Of het MER ten grondslag kan liggen aan de definitieve versie van het zevende actieprogramma is daarom niet op dit moment te zeggen. Het bevoegd gezag moet deze beoordeling zelf nog uitvoeren voor de vaststelling hiervan.

Aanleiding MER-plicht

De Europese Nitraatrichtlijn heeft als doel de waterkwaliteit te beschermen en te verbeteren door te voorkomen dat mest- en meststoffengebruik het grond- en oppervlaktewater verontreinigen en door goede landbouwpraktijken te stimuleren. De uitvoering van de Nitraatrichtlijn draagt bij aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water, waar het de landbouw betreft. De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een overkoepelende richtlijn, die samen met de Grondwaterrichtlijn bepaalt dat in 2027 alle maatregelen moeten zijn genomen die resulteren in chemisch schoon en ecologisch gezond water. Om aan de doelstellingen van deze richtlijnen te voldoen, moet Nederland iedere vier jaar een actieprogramma opgesteld worden dat het rijksbeleid omvat om de nitraatvervuiling terug te dringen.

Omdat het actieprogramma kaders stelt voor m.e.r.-plichtige activiteiten zoals de oprichting, wijziging of uitbreiding van veehouderijen is een MER opgesteld. De noodzaak voor een MER volgt ook uit het gegeven dat het actieprogramma negatieve gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden in Nederland, wanneer deze door de van veehouderijen afkomstige meststoffen worden belast. Daarom is het programma plan-m.e.r.-plichtig en is een MER opgesteld.

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

² In de gesprekken wordt onder meer verkend of alternatieve maatregelen met minder economische impact op de sector, maar gelijkblijvend of groter effect op de waterkwaliteit en passend binnen voornoemde randvoorwaarden, mogelijk zijn. Mijn inzet is om de uitkomst van deze gesprekken, gezamenlijk met de ingebrachte zienswijzen in het kader van de internetconsultatie, in november te verwerken in het actieprogramma (gehele brief in de link) <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/10/15/kamerbrief-over-toezeggingen-en-voortgang-7e-actieprogramma-nitraatrichtlijn>.

– besluiten over het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn. Zij hebben de Commissie gevraagd om het MER te toetsen.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer 3556 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het oordeel

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming door de ministers over het zevende actieprogramma. Overige aanbevelingen zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren.

2.1 Inleiding

Het actieprogramma en het MER

Het actieprogramma bevat een maatregelenpakket dat voortbouwt op de maatregelen uit het zesde actieprogramma en berust op vijf pijlers:

- A. Duurzame bouwplannen³
- B. Gebiedsaanpak
- C. Verplichtende maatregelen
- D. Kennis, communicatie en pilots
- E. Controle en Handhaving

Het ontwerp zevende actieprogramma spitst zich, meer dan de eerdere programma's, toe op maatregelen in de akkerbouw, door het voorschrijven van duurzame bouwplannen waar vaker rustgewassen en vanggewassen moeten worden geteeld. Duurzame bouwplannen bestaan uit een drietal onderdelen: rotatie met rustgewassen, toepassen van vanggewassen en rustgewassen en blijvend grasland op graasdierbedrijven. Gedurende de looptijd van het zevende actieprogramma worden de eisen aan het verplichte duurzame bouwplan verhoogd: vaker rustgewassen in de rotatie, een vanggewas na de hoofdteelt op zand en lössgronden en een groter areaal rustgewas bij graasdierbedrijven (zoals permanent grasland). Verder wordt versterkt ingezet op de gebiedsaanpak in gebieden waar de waterkwaliteit achterblijft. Tot slot wordt naast kennis en voorlichting ook ingezet op landelijk verplichte maatregelen.

Uit het MER blijkt dat de gekozen aanpak van de actieprogramma's niet aantoonbaar leidt tot het op tijd halen van de gestelde milieudoelen van Nitraatrichtlijn, Grondwaterrichtlijn en de KRW. De maatregelen voor deze laatste moeten al in 2027 ingezet zijn zodanig dat de doelen gehaald gaan worden. Hoewel er resultaten worden bereikt, zijn voor enkele regio's, vooral de zand- en lössgebieden, de einddoelen voor de grondwaterkwaliteit nog niet in zicht of zelfs verder uit zicht geraakt, met name voor de akkerbouw. Ook de doelen voor de oppervlaktewaterkwaliteit worden in veel gebieden niet gehaald.

³ Dit is welke gewassen geteeld worden en hoe vaak.

2.1.1 Aanpalend beleid en ontwikkelingen

Bij de presentatie van het zesde actieprogramma aan de Tweede Kamer is ook een rigoureuze herziening van het mestbeleid aangekondigd door de minister. Deze is uitgewerkt noch geëffectueerd, waardoor er onduidelijkheid is over het effect van dit beleid op de doelen uit de Nitraatrichtlijn. Ook is er stikstofbeleid in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de vorm van het programma “Stikstofreductie en natuurverbetering” in ontwikkeling, wat vergaande gevolgen voor de landbouwpraktijk kan hebben, specifiek rondom stikstofemissies. Ook dit effect is nu nog niet in te schatten. De klimaatdoelstellingen zijn door de EU voor 2030 aangescherpt van 49% naar 55% reductie van CO₂ uitstoot, waardoor de doelen mogelijk nog hoger komen te liggen. Ten slotte heeft minister aanpassingen in het actieprogramma toegezegd die nog niet zijn onderzocht in het MER.

Vorige adviezen en nieuwe ontwikkelingen

Bij vorige adviezen heeft de Commissie benadrukt dat een integrale aanpak essentieel is, zowel voor het halen van de doelen als voor het bieden van duidelijkheid aan de landbouw. Daarnaast constateerde zij dat er een grote stapeling van regels en voorschriften is, wat het beleid complex en ondoorzichtig maakt. Ook ontbreekt daardoor inzicht in maatregelen waarmee de doelen wel gehaald kunnen worden en wat gedaan wordt bij tegenvallende resultaten.

De Commissie constateert dat deze adviezen nog steeds van toepassing zijn voor dit actieprogramma. Behalve de door het MER beschreven negatieve ontwikkelingen van de afgelopen jaren, ziet de Commissie nog andere ontwikkelingen en onzekerheden die een meer integrale aanpak van het nitraatprobleem rechtvaardigen, samen met het in beeld brengen van verdergaande maatregelen om achter de hand te houden:

- **Klimaatontwikkelingen.** Het zesde en op dit moment laatste IPCC-rapport⁴ laat opnieuw een meer somber beeld zien, waardoor periodes van grote droogte en wateroverlast waarschijnlijk vaker dan gedacht gaan voorkomen, waardoor de waterkwaliteit sterker onder druk komt. Het MER neemt dit nog niet mee in de prognoses.
- **Integraal werken met de omgevingswet.** Met de komst van de Omgevingswet wordt van alle overheden gevraagd integraal te kijken naar zowel ruimtelijke als milieuproblematiek in de fysieke leefomgeving. De afwegingsprincipes van het Rijk uit de NOVI, zoals niet afwentelen in tijd en ruimte, vragen om een integrale aanpak en om resultaten. Afstemming met andere ontwikkelingen zoals het realiseren van natuurnetwerken (2027), energietransitie, bouw van woningen en bedrijven is nog onduidelijk, terwijl dit ook kansen biedt. Ook de afstemming met de aanpak van stikstofdepositie in Natura 2000 is nog minimaal. Ook leunt het actieprogramma erg op het uitvoeren van het mestbeleid met drie sporen: grondgebondenheid, mestverwerking en gebiedsaanpak, zonder dat dit geborgd is.
- **Gevoeligheid voor aanpassingen stikstofaanpak en mestbeleid.** Zowel de stikstofaanpak als het mestbeleid zijn bij de vorming van een nieuw kabinet waarschijnlijk onderdeel van de onderhandelingen en daardoor allerminst zeker. Dit zal dus wellicht te laat komen om als referentie of input te kunnen dienen voor het zevende actieprogramma.
- **Veranderende Europese context.** Het gezamenlijk landbouwbeleid (GLB) en Farm- to-fork.

⁴ Het zesde IPCC rapport. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>.

Onderzoek de gevoeligheid van het programma integraal

Volgens het MER worden niet alle doelen gehaald. Bovenstaande ontwikkelingen en onzekerheden maken dat het halen van de doelen naar verwachting nog verder weg komt te liggen. Het MER moet inzicht geven over het 'gat' tussen het halen van de doelen en bovenstaande onzekerheden, zodat dit meegewogen kan worden bij het besluit over het actieprogramma, en ook duidelijk wordt met welke beleidsonderdelen afstemming noodzakelijk is.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER, voorafgaand aan het besluit de gevoeligheid van het zevende actieprogramma te onderzoeken aan de hand van de volgende scenario's:

- Klimaatscenario's KNMI inclusief voorziene maatregelen voor klimaatadaptatie.
- Het niet doorgaan van het mestbeleid spoor 1 en 2 en eventueel uitstel van een adequate stikstofaanpak voor Natura 2000.
- Het uitblijven van derogatie en wat dit betekent voor de nu geldende maatregelen.
- Wat het aanpassen van de maatregelen uit het concept actieprogramma naar het definitieve actieprogramma betekent voor de milieueffecten.

2.1.2 Onderzoek alternatieven waarmee doelen gehaald worden

De Commissie constateert, ook door het ontbreken van duidelijkheid over mestbeleid, stikstofbeleid en een maatregelenpakket waarmee doelen gehaald kunnen worden, dat het doelbereik ten opzichte van de eigen gestelde doelen in het MER nog onvoldoende is. Ook het Meest Milieuvriendelijke Alternatief bevat nu niet alle redelijkerwijs in beschouwing te nemen maatregelen waarmee de milieueffecten verminderd en het doelbereik van het Actieprogramma verhoogd kan worden. Belangrijk hierbij is dat wel aanvullende maatregelen denkbaar en mogelijk zijn die doelbereik dichterbij kunnen brengen. Deze zijn niet beschreven, waardoor ze niet kunnen meewegen bij het besluit. Het MER bevat daardoor geen reëel alternatief waarmee de doelen worden gehaald.

De Commissie adviseert in een aanvulling op het MER voorafgaand aan het besluit minstens één alternatief – maar liefst meerdere alternatieven – te ontwikkelen met daarin maatregelen waarmee de doelen gehaald worden. Dit kan in alle vijf de pijlers van het beleid en kan per gebied verschillen.

2.1.3 Alternatieven met verschillende wijzen van sturing

Het actieprogramma leunt nu sterk op middelvoorschriften. De Commissie ziet ook mogelijkheden alternatieven uit te werken waarbij niet, of niet uitsluitend, op middelen wordt gestuurd. In plaats daarvan kan voor sommige gebieden, of voor bedrijven die dat willen, op doelen worden gestuurd. Dit hangt samen met de volgende ontwikkelingen:

- **Regeldruk voor boeren.** De toenemende regelgeving en middelvoorschriften vanuit steeds andere dossiers en andere overheidsinstanties leidt niet tot lange-termijn duidelijkheid voor de boer. Door deze onzekerheden blijven beslissingen en investeringen, ook bij meer milieuvriendelijke bedrijfsvoering, uit. Of er worden investeringen gedaan in oplossingen die later niet voldoende blijken. Ook kan de boer niet zelf inspelen op gebiedspecifieke kenmerken of op andere maatregelen die al in het

gebied genomen worden, zoals hydrologisch systeemherstel of natuurherstel. Kansen voor synergie worden zo gemist. De boeren worden in sommige situaties wel ontzien, bijvoorbeeld met uitstel van het moment voor het inzaaien van vanggewassen.

- **Mestfraude en handhaving.** De afgelopen jaren zijn diverse schandalen aan het licht gekomen met de verwerking van en handel in mest. Ook de boekhouding is lastig te controleren. Het MER beschrijft dit weliswaar en heeft aandacht voor de handhaafbaarheid van maatregelen, maar gaat aan de andere kant uit van een 100% handhaving van de komende maatregelen. De vraag is hoe reëel dit is.

De uitdagingen voor Nederland zijn hoe dan ook zeer groot en resultaten moeten gehaald worden. Echter, ook door op (handhaafbare) doelen te sturen, kunnen resultaten gehaald worden. Dit moet wel gepaard gaan met een monitoringsplan en duidelijke consequenties bij het niet halen van het doelvoorschrift. De implementatie hiervan zal niet eenvoudig zijn. Het combineren van een dergelijke doelgestuurde met een gebiedsgerichte aanpak kan als voordeel hebben dat gebiedseigen kenmerken en gebiedskennis van boeren en natuurbeheerders beter benut kan worden. Ook de afstemming met het uitvoeringsprogramma Natuur kan dan gebiedsgericht plaatsvinden. Door dit volwaardig uit te werken komt zowel de effectiviteit als de uitvoerbaarheid hiervan, ook in de tijd, beter in beeld.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Advies van de Commissie over het op te stellen MER

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. Lidwien Besselink

prof. dr. ing. Jan Willem Erisman

drs. Allard van Leerdam

drs. Willemijn Smal (secretaris)

Marja van der Tas (voorzitter)

drs. Rob van Woerden

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld

Het zevende actieprogramma in het kader van de Europese Nitraatrichtlijn.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor alle activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, moet in Nederland een milieueffectrapport worden opgesteld. De bijlagen C en D bij het Besluit m.e.r. <http://www.commissiemer.nl/regelgeving/besluitmer> geven aan wanneer dit het geval is. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteiten C14 en D14 en vanwege de Passende beoordeling die nodig is vanwege mogelijke effecten op Natura 2000-gebieden in Nederland.

Wie besluit over 6e Actieprogramma Nitraatrichtlijn?

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, en de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, zij zijn bevoegd gezag.

Wie neemt het initiatief?

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, en de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

Wie is bevoegd gezag voor het milieueffectrapport?

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, en de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft gebruikt?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3556](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

