

Reactie via Overheid.nl
www.internetconsultatie.nl/concept8actie-programmanitraatrichtlijn

Datum : 25 augustus 2025
Onderwerp : Zienswijze concept 8^e actieprogramma
Nitraatrichtlijn
Ons kenmerk : 96479/MB
Voor informatie : -
Bijlage(n) : -
CC : -

Hierbij maakt Vewin graag gebruik van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op het concept 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn.

De Nitraatrichtlijn heeft als doel om waterverontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en te voorkómen. Het actieprogramma Nitraatrichtlijn richt zich daarom op het verminderen van de uit- en afspoeling van nutriënten afkomstig uit de landbouw naar grond- en oppervlaktewater. Hiermee draagt het ook bij aan het halen van de doelen van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW).

Vewin maakt zich ernstig zorgen over de te hoge nitraatconcentraties in het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden (waar water wordt onttrokken voor drinkwaterproductie). Vewin en de bij de Bestuursovereenkomst (BO) nitraat betrokken drinkwaterbedrijven (Brabant Water, Vitens, WML en WMD Drinkwater) zijn teleurgesteld dat de inzichten, bestuurlijke afspraken en aanbevelingen vanuit de BO nitraat-aanpak niet zijn opgenomen in het 8^e actieprogramma. Vewin vindt het onterecht dat generieke maatregelen, specifiek voor blijvend doelbereik voor nitraat in kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden, hierin ontbreken.

Hoofdpijn Vewin reactie op 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn

De bescherming en verbetering van de kwaliteit van drinkwaterbronnen moet een duidelijke plek krijgen in het beleid voor de aanpak van emissies uit de landbouw, en meer specifiek de aanpak van nitraatemissies. Hierbij zijn zowel generieke – landelijke – maatregelen nodig als een gebiedsgerichte inzet, met prioriteit voor de verbetering van de kwaliteit van drinkwaterbronnen. Voor het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn betekent dit dat er generieke maatregelen moeten worden opgenomen voor de aanpak van te hoge nitraatconcentraties in grondwaterbeschermingsgebieden. Dit is helaas niet het geval, en moet wat Vewin betreft worden aangepast. We lichten deze inzet hierna verder toe.

Kwaliteitsproblemen drinkwaterbronnen

De kwaliteit van drinkwaterbronnen staat onder toenemende druk. Verschillende verontreinigingen zorgen ervoor dat de kwaliteit van drinkwaterbronnen verslechtert. Een van de knelpunten is dat bij veel grondwaterwinningen voor drinkwaterproductie sprake is van hardnekkige kwaliteitsproblemen door belasting met nitraat. Hierdoor is de kans klein dat de afgesproken doelen uit de KRW uiterlijk in 2027 bereikt worden. Ook worden de zuiveringsinspanningen om drinkwater te maken steeds groter, terwijl de KRW juist een verlaging van deze inspanning als doel heeft.



Doelen drinkwaterbronnen

Volgens de KRW moet in 2027 voldaan zijn aan de KRW-normen in al het oppervlaktewater bestemd voor drinkwaterproductie. Daarnaast moeten de normen uit de Grondwaterrichtlijn (GWR) worden gehaald in alle grondwaterlichamen in Nederland. Voor nitraat is de KRW- en GWR-norm 50 mg/l. Specifiek voor drinkwaterbronnen is daarnaast opgenomen dat ze zodanig beschermd moeten worden dat de kwaliteit van de bronnen niet verslechtert. Ook moet de zuiveringsinspanning die nodig is om drinkwater te maken verlaagd kunnen worden.

Daarnaast is er een nationaal doel vastgesteld voor nitraat in drinkwaterbronnen. In 2017 is de *Bestuursovereenkomst nitraat in grondwaterbeschermingsgebieden* gesloten tussen LNV, IenW, IPO, LTO en Vewin, als onderdeel van het 6^e actieprogramma Nitraatrichtlijn. Hierin is afgesproken dat in 34 kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden (waar water wordt onttrokken voor drinkwaterproductie) de nitraatconcentraties in het ondiepe grondwater uiterlijk in 2025 blijvend onder de norm van 50 mg/l moeten zijn. Hiervoor is een (vrijwillige) gebiedsgerichte aanpak uitgewerkt, die slechts gedeeltelijk resultaat heeft gehad.

Eerdere aanpak van nitraatproblemen in grondwaterbeschermingsgebieden

Uit onderzoeken van WEnR (Groenendijk et al., 2024), KWR en CLM (2022) blijkt dat het doel in een groot deel van de gebieden met de aanpak uit de BO nitraat (nog) niet bereikt is en naar verwachting op de langere termijn ook niet zal worden bereikt. Voor blijvend doelbereik zijn aanvullende maatregelen nodig die verder gaan dan deze vrijwillige gebiedsgerichte aanpak.

In de WEnR studie uit 2024 wordt geconcludeerd dat in ca. de helft van de betrokken grondwaterbeschermingsgebieden het doel van 50 mg/l nitraat in het grondwater uiteindelijk gehaald kan worden door inzet van de maatregel met het grootste effect, namelijk verlaging van de stikstofgebruiksnormen met 20%. In de overige gebieden is een combinatie van generieke en gebiedsspecifieke maatregelen nodig om aan het doel te kunnen voldoen. In ca. 20% van de gebieden is de nitraatconcentratie in het grondwater zo hoog dat het de vraag is of het nitraatdoel gehaald kan worden met de bekeken maatregelen.

De WEnR studie stelt daarnaast dat er pas voldaan wordt aan het doel uit de Nitraatrichtlijn als de gemiddelde nitraatconcentratie in het grondwater lager is dan 50 mg/l onder het landbouwareaal in een grondwaterbeschermingsgebied. Dus niet onder een combinatie van landbouw- en natuurareaal.

De einddatum van de BO nitraat is ondertussen verstreken. De betrokken partijen hebben met elkaar gesproken over de invulling van de aanpak van de resterende opgave. Hierbij is eerder gezamenlijk geconcludeerd dat de aanpak van de nitraatproblemen in grondwaterbeschermingsgebieden in elk geval (ook) een plek moet krijgen in het (voormalige) Nationaal Programma Landelijk Gebied. De aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (RLN) heeft het NPLG opgevolgd. De mogelijkheden die het RLN biedt voor de aanpak van de resterende opgave zijn vooralsnog onduidelijk of schieten tekort (zie hierna). Het bestuurlijke overleg hierover is op verzoek van de ministeries gestopt.



Verdere aanpak van nitraatproblemen in grondwaterbeschermingsgebieden

Om de problemen met nitraat in grondwaterwinningen voor drinkwaterproductie op te kunnen lossen is een robuuste en integrale aanpak nodig van landbouwemissies, gericht op duurzame verbetering van de waterkwaliteit op de lange termijn. Hiermee moeten drinkwaterbronnen beter beschermd worden tegen verdere verontreiniging, moet de waterkwaliteit worden verbeterd en de nitraatdoelen worden gehaald. Kijkend naar de conclusies van de studies naar de aanpak uit de Bestuursovereenkomst nitraat is het volgende nodig:

Doelen en maatregelen voor grondwaterbeschermingsgebieden opnemen in het 8^e AP

Allereerst is het van belang om de doelen die gelden voor de nitraatconcentratie in grondwaterbeschermingsgebieden expliciet op te nemen in het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn, zodat duidelijk is waar naartoe gewerkt moet worden. Dit betekent dat de noodzaak van bescherming tegen nitraatverontreiniging en blijvend doelbereik (voldoen aan de nitraatnorm van 50 mg/l) in deze grondwaterbeschermingsgebieden duidelijk moet worden beschreven.

Zoals blijkt uit de WEnR studie zijn aanvullende maatregelen nodig om het nitraatdoel in grondwaterbeschermingsgebieden te kunnen halen. Hiervoor is een combinatie van generieke/landelijke en gebiedsgerichte maatregelen nodig, en van verplichte en vrijwillige maatregelen. Deze moeten opgenomen worden in het 8^e actieprogramma en in de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur; alleen verwijzen naar de aanpak RLN is onvoldoende.

In het 8^e actieprogramma staat: 'Het laatste en derde spoor ziet op andere beleidsontwikkelingen die ook een positief effect hebben op de waterkwaliteit van grond- en oppervlaktewater en die vanwege hun gebiedsspecifieke karakter een aparte insteek vergen. Het gaat hier dan met name om de inzet van brede beekdalen en de te nemen maatregelen in grondwaterbeschermingsgebieden die verder worden uitgewerkt in de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur.'

In de aanpak RLN zijn niet alle grondwaterbeschermingsgebieden opgenomen waar doelbereik niet wordt gehaald. Daarnaast gaat de aanpak RLN uit van vrijwilligheid, terwijl zoals gezegd uit alle rapportages blijkt dat generieke én gebiedsgerichte, vrijwillige én verplichte maatregelen nodig zijn om de doelen in grondwaterbeschermingsgebieden te kunnen halen. Bovendien zijn de financiële middelen die beschikbaar zijn voor het RLN volstrekt onvoldoende. Provincies en landbouwers hebben substantieel meer financiële middelen nodig voor herwaardering van gronden, groen-blauwe diensten, agrarisch natuurbeheer, stimulering van biologische landbouw, omschakeling naar andere teelten, etc.

Welke maatregelen geschikt en effectief zijn is o.a. beschreven in het WEnR rapport. Hierin gaat het om verlaging van de stikstof-gebruiksnormen, aanpassing van bouwplannen, aanvullende managementmaatregelen en omzetting naar een biologisch bedrijfssysteem. Alleen verlaging van de stikstofgebruiksnormen met 20% (conform de derogatiebeschikking) is zoals gezegd onvoldoende om in alle grondwaterbeschermingsgebieden het nitraatdoel te halen.



Het is overigens vreemd dat in het Ex ante onderzoek 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (bijlage 3: Maatregelen derogatiebeschikking) staat dat: *‘Als de nitraatconcentratie in een grondwaterbeschermingsgebied op de zandgrond en lössgrond niet op orde is volgen aanvullende maatregelen. Deze maatregelen zijn nu nog niet bekend.’* Voor deze maatregelen kan dus gebruik gemaakt worden van het WEnR rapport.

Specifieke aandacht nodig voor grondwaterbeschermingsgebieden in Drenthe

Voor de grondwaterbeschermingsgebieden in Drenthe geldt vanaf 2025 geen korting van 20% voor de stikstofgebruiksnorm. Drenthe ligt namelijk buiten de Nutriënt Verontreinigde (NV) gebieden. Voor de Drentse grondwaterbeschermingsgebieden is dat onterecht.

WMD en Vewin hebben in mei 2024 overleg gehad met het Ministerie van LNV over de uitwerking van de derogatiebeschikking, specifiek in grondwaterbeschermingsgebieden. In de uitwerking van de vereisten van de derogatiebeschikking heeft het ministerie ervoor gekozen om extra maatregelen in Nederlandse grondwaterbeschermingsgebieden te koppelen aan overlopende NV gebieden. Hiervoor baseert het ministerie zich op een advies van de Commissie Deskundigen Meststoffen (CDM). Maar het CDM heeft in haar advies expliciet de lokale meetgegevens vanuit de Bestuursovereenkomst nitraat aanpak buiten beschouwing gelaten “omdat aanvullende maatregelen voor deze gebieden worden ingevoerd”. Daarmee is een cirkelredenering ontstaan, waardoor bij de invoering van de verlaging van stikstofgebruiksnormen in grondwaterbeschermingsgebieden per 1 januari 2025, de Drentse gebieden buiten beschouwing zijn gebleven. Dit terwijl uit diverse rapportages vanuit de BO nitraat blijkt dat deze waterwinningen qua kwetsbaarheid, maatregelen en doelbereik niet afwijken van andere waterwinningen in Nederland.

LNV verwees destijds als alternatief spoor naar de maatregelen uit het WEnR rapport (2024), waarin per BO nitraat-gebied in beeld wordt gebracht wat nodig is voor duurzaam doelbereik. LNV verwees hierbij ook naar het 8^e actieprogramma, waarin de benodigde maatregelen voor de kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden dus helaas (en onterecht) niet zijn opgenomen. Dit moet wel gebeuren, waarbij extra aandacht nodig is voor de Drentse gebieden.

Aanpak via doelsturing aanpassen

In het 8^e actieprogramma wordt doelsturing als een nieuw principe in het mestbeleid gepresenteerd. Dit klopt in elk geval voor grondwaterbeschermingsgebieden niet. In de BO nitraat-aanpak is gestuurd op het halen van het nitraatdoel van 50 mg/l in grondwaterbeschermingsgebieden, waarbij de keuze voor maatregelen om het doel te halen aan de aanwezige agrariërs is gelaten. Zoals gezegd heeft deze vrijwillige aanpak resultaat gehad, maar is het niet voldoende gebleken om het doel in alle gebieden te halen. Het is daarom van belang om zorgen voor een combinatie van verplichte en vrijwillige maatregelen die deels generiek en deels gebiedsspecifiek zijn.

Daarnaast is het de vraag of de ‘beloningen’ die boeren in het vooruitzicht worden gesteld als ze goede resultaten halen wel geschikt zijn voor duurzaam doelbereik. Zaken als het bieden van meer stikstofruimte en uitzonderingen op het toepassen van vanggewassen en rotatie-eisen kunnen weer zorgen voor verhoging van de nitraatuitspoeling. Hierdoor kan normopvulling



ontstaan, en het is ook maar de vraag wat dit soort uitzonderingen betekent voor de gebieds-gemiddelde nitraatconcentratie in het grondwater. Boeren, die door aangepaste bedrijfsvoering het nitraatdoel duurzaam en langjarig bereiken, moeten kunnen rekenen op een passende (financiële) bijdrage van de overheid.

Het monitoren voor doelsturing is nog niet uitgewerkt in het concept 8^e actieprogramma. Bij doelsturing is het belangrijk dat wordt gemeten of het nitraatdoel van 50 mg/l in het (bovenste) grondwater wordt gehaald. Er kan dan niet alleen worden uitgegaan van berekeningen en het meten van het N-mineraalgehalte in de bodem. Alleen door ook de nitraatconcentraties te meten in het bovenste grondwater wordt voor agrariërs inzichtelijk wat het effect is van eigen handelen op de kwaliteit van het bovenste grondwater. Deze monitoring voor de doelsturing mag niet vrijblijvend zijn, maar moet een verplichting worden.

De meetgegevens van de nitraatconcentraties in het bovenste grondwater in grondwater-beschermingsgebieden zijn niet alleen relevant voor de agrariër, maar ook voor provincie en drinkwaterbedrijf. Het is daarom van belang om deze meetgegevens in het kader van doelsturing in grondwaterbeschermingsgebieden ook te delen met de betreffende provincie en waterbedrijf.

Nitraatconcentraties van diep grondwater niet gebruiken voor monitoring Nitraatrichtlijn

De nitraatconcentraties in de drinkwaterbronnen die de (grond)waterbedrijven rapporteren aan de Inspectie Leefomgeving en Transport zijn niet geschikt voor het monitoren van de doelen van de Nitraatrichtlijn. Dit geldt ook voor een groot deel van de peilbuizen van het Landelijk Meetnet Grondwaterkwaliteit (LMG). In deze meetpunten wordt de waterkwaliteit van het diepe grondwater gemeten. In de ondergrond vinden verschillende chemische processen plaats, zoals pyrietoxidatie. Dit leidt tot de afbraak van nitraat en het vrijkomen van zware metalen en sulfaat in het grondwater. Door deze chemische reacties zeggen de nitraatgehaltes in het diepe grondwater weinig tot niets over de werkelijke nitraatuitspoeling naar het bovenste grondwater. Deze metingen kunnen daarom niet gebruikt worden voor monitoring van doelbereik van de Nitraatrichtlijn.

Lange termijnperspectief en relatie met veranderend klimaat ontbreekt

In het actieprogramma ontbreekt een lange termijnperspectief voor de landbouw in relatie tot het mestbeleid. Er zijn onder andere ook maatregelen nodig om de verontreiniging van grondwaterbeschermingsgebieden met bestrijdingsmiddelen uit de landbouw te verminderen. Het zou goed zijn om deze te bezien in samenhang met het mestbeleid. Meer aandacht voor kringloop-landbouw en voor het vruchtbaar houden van de bodem zorgt er bijvoorbeeld voor dat uitspoeling van zowel nitraat als bestrijdingsmiddelen naar het grondwater kan worden verminderd. Door middel van een lange termijnperspectief op landbouw (in grondwaterbeschermingsgebieden) is het effectiever om meerdere problemen met emissies naar grondwater aan te pakken.

Daarnaast wordt er in het 8^e actieprogramma onvoldoende rekening gehouden met een veranderend klimaat. Uit de berekeningen voor de verwachte resultaten van de maatregelen uit het actieprogramma blijkt onder andere dat de nitraatnorm ook voor zand-noord en zand-midden wordt gehaald in de periode 2030-2045. Maar dit geldt niet voor droge jaren, die naar



verwachting steeds vaker voor zullen komen. Daarnaast is de berekende afname van de nitraatconcentratie maximaal 7%; in sommige regio's is er zelfs een toename van de concentratie. Vewin is van mening dat dit dus laat zien dat de voorgenomen maatregelen onvoldoende zijn voor blijvend doelbereik.

Concluderend

In deze zienswijze hebben we onze zorgen verwoord over de te hoge nitraatconcentraties in grondwaterbeschermingsgebieden, én over het ontbreken van maatregelen in het concept 8^e actieprogramma om deze nitraatproblemen aan te pakken. Vewin is van mening dat er (generieke) maatregelen in het actieprogramma moeten worden opgenomen om drinkwaterbronnen beter te beschermen tegen verdere nitraatverontreiniging, de waterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden te verbeteren, en het nitraatdoel hier blijvend te halen.

Mochten er nog vragen zijn naar aanleiding van deze zienswijze dan zijn wij natuurlijk van harte bereid deze te beantwoorden.

Met vriendelijke groet,

Drs. J.H. de Groene
Directeur