



Prof. mr. dr. Marleen van Rijswijk, Universiteit Utrecht.

Universiteit Utrecht: 'Naar een effectieve rolverdeling bij en aanpak van de mestproblematiek'

Mestbeleid belangrijk voor behalen waterkwaliteitsdoelstellingen

Hoogleraar waterrecht aan de Universiteit Utrecht prof. mr. dr. Marleen van Rijswijk en hoogleraar omgevingsrecht prof. mr. dr. Annelies Freriks deden in opdracht van de Unie van Waterschappen en IPO onderzoek naar de implementatie en uitvoering van de KRW en de Nitraatrichtlijn onder de Omgevingswet. Eind 2020 publiceerden zij het rapport 'Naar een effectieve rolverdeling bij en aanpak van de mestproblematiek'.

Kunt u de relatie tussen het mestbeleid, de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water toelichten?

Van Rijswijk en Freriks: 'De Nitraatrichtlijn en de KRW zijn twee afzonderlijke richtlijnen met een verschillende systematiek, waaraan allebei moet worden voldaan. Zo heeft de KRW duidelijke doelen die op een bepaald moment bereikt moeten worden, met nauwkeurig omschreven uitzonderingsbepalingen. Hierop kan een lidstaat

zich beroepen, mits aan een aantal aanvullende eisen wordt voldaan. De Nitraatrichtlijn heeft ook bindende doelstellingen, maar geen einddatum, en werkt met uitzonderingen of derogaties. Bij een derogatie kan met toestemming van de EU worden afgeweken van een in de richtlijn vastgestelde norm.'

Nitraatrichtlijn en KRW hangen nauw samen

'De samenhang bestaat eruit dat de maatregelen die moeten wor-

den genomen in het kader van de Nitraatrichtlijn, een integraal onderdeel uitmaken van de maatregelenprogramma's van de KRW. Er is dus een nauwe samenhang tussen beide richtlijnen, ook omdat ze beide als doel hebben om de kwaliteit van het oppervlakte-, grond- en kustwater te beschermen tegen verontreiniging. Voor oppervlaktewater valt de verontreiniging met nitraat bij de KRW onder de 'goede ecologische toestand'. Voor grondwater is er een aparte grondwaterrichtlijn – een dochterrichtlijn van de KRW – met kwaliteitseisen voor meststoffen.'

'SAMENHANG TUSSEN DE NITRAATRICHTLIJN EN DE KRW NOG ONVOLDOENDE ZICHTBAAR IN BELEID'

Verschillende ministeries

'In het beleid zien we de samenhang tussen de Nitraatrichtlijn en de KRW nog onvoldoende terugkomen, nu in Nederland de mestregelgeving grotendeels afzonderlijk is geregeld en valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van LNV. De waterkwaliteit en de implementatie van de KRW zijn daarentegen primair de verantwoordelijkheid van de minister van IenW, waarbij de minister van LNV medeondertekenaar is van de plannen en programma's. Vanuit Europees perspectief is die taakverdeling echter niet zo relevant: het is de lidstaat Nederland die aan beide richtlijnen moet

7e Nitraat Actieprogramma in het kort

De eerste pijler van het actieprogramma richt zich op een transitie naar duurzame (land)bouwplannen. Het gaat daarbij om plannen die voor een groot deel bestaan uit (blijvend) grasland, rustgewassen en vanggewassen. Dit zorgt voor een betere bodemkwaliteit en levert daarmee een bijdrage aan een betere waterkwaliteit, klimaatbestendigheid, klimaatmaatregelen en biodiversiteit. De transitie wordt gefaciliteerd met onder meer ondersteuning vanuit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Aanvullend kent het voorstel voor het 7e Actieprogramma een maatwerk aanpak in gebieden waar de vastgestelde waterkwaliteitsdoelen niet worden bereikt. Dat kan zowel voor grondwater als voor oppervlaktewater gelden. De insteek is een gezamenlijk gebiedsproces van het Rijk, provincies, waterschappen en de diverse relevante sectorpartijen, zoveel mogelijk in aansluiting op al lopende gebiedsprocessen, vooral zoals geïnitieerd onder het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer. Uitgangspunt is dat de ondernemer initiatief en verantwoordelijkheid neemt voor de wateropgaven in de directe omgeving van zijn bedrijf en bijbehorende landbouwgronden, met maatregelen die binnen zijn bereik liggen, daarbij geholpen door deskundig advies.

Van belang hierbij zijn: vergroting van de bewustwording van agrariërs over de toestand van water en bodem, intensiveren van de monitoring van de lokale conditie van het water, kennisdeling en het vrijwillig nemen van fysieke, effectief bewezen maatregelen in bedrijfsvoering en beheer.



Milieueffectrapportage op planniveau (PlanMER)

Ter voorbereiding op de invoering van het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (2022-2025) heeft WUR een milieueffectrapportage op planniveau opgesteld (PlanMER). Hierbij zijn vooral effecten van maatregelen op de waterkwaliteit beoordeeld. Speciale aandacht gaat uit naar nitraatconcentraties in het zuidelijke zand- en lössgebied, omdat daar gebiedsgemiddeld voor nitraat de grenswaarde van 50 mg per liter grondwater wordt overschreden.

Prognose waterkwaliteit in 2027

Een eerste stap in de berekening van effecten is een prognose van de waterkwaliteit in 2027, uitgaande van het huidige beleid en de voorziene ontwikkeling van de veestapel.

Volgens deze prognose zal de nitraatconcentratie in het zuidelijke zandgebied tot 2027 met circa 10 mg per liter dalen als gevolg van in het 6e Actieprogramma genomen maatregelen. De effecten van verminderde mestgiften, ruimere bouwplannen, een maximale inzet van vanggewassen en de aanleg van bemestingsvrije perceelsranden zijn met drie verschillende modellen berekend.

voldoen. Het besef dat ook het mestbeleid een belangrijk element vormt in het behalen van de waterkwaliteitsdoelstellingen, wordt steeds duidelijker en ook de samenwerking tussen de verschillende betrokken overheden komt langzaam op gang.'

'LIDSTAAT NEDERLAND MOET AAN BEIDE RICHTLIJNEN VOLDOEN'

Wanneer moeten de doelen voor nutriënten in grond- en oppervlaktewater bereikt zijn, en hoe hard zijn deze doelen?

'De Nitraatrichtlijn heeft geen expliciete datum wanneer de doelstellingen moeten zijn bereikt, maar de KRW wel: uiterlijk in 2027, en dan is al maximaal gebruikgemaakt van de mogelijkheid de termijn voor het halen van de doelen te verlengen. Die harde einddatum in de KRW geldt ook voor de verontreiniging met meststoffen. Het is dus zaak zo snel mogelijk intensief te gaan samenwerken om die doelen op tijd te kunnen halen, want de doelen van de KRW zijn hard en streng. Men spreekt over 'resultaatsverplichtingen' en het Hof van Justitie heeft het hier over 'bindende' doelstellingen.'

Te hoge concentraties nitraat

Er zijn nog steeds grote problemen met te hoge concentraties nitraat in grondwater bestemd voor drinkwaterproductie. Wie is systeemverantwoordelijk om dit probleem op te lossen en wat betekent dat in de praktijk?

'Het begrip systeemverantwoordelijke is niet echt een juridische term, maar in Nederland wordt dat meestal geacht de minister van IenW te zijn. Voor het mestbeleid en de verplichtingen die daar uit voortvloeien, is dat de minister van LNV. Daar hoort ook de verantwoordelijkheid bij dat de verontreiniging met meststoffen binnen de KRW-normen komt én blijft.'

'Het is dus zaak dat dit besef echt doordringt en dat de mestreggeving zodanig wordt aangepast dat hier de KRW-doelen voor mest c.q. nitraat overal kunnen worden behaald. Daar heeft men al sinds 1991 (Nitraatrichtlijn) en 2000 (KRW) de tijd voor gehad. Dit vraagt ook goede samenwerking tussen beide verantwoordelijke ministers. Uit onderzoek is duidelijk geworden dat de waterbeheerders maar zeer beperkt instrumenten hebben om te zorgen dat de doelen voor de waterkwaliteit kunnen worden behaald, voor zover het gaat om de verontreiniging met meststoffen. Hier dient de minister van LNV dus primair verantwoordelijkheid te nemen voor het voldoen aan de KRW-vereisten voor meststoffen.'

Centraal of decentraal?

Voor de oplossing van de problematiek met nitraat in grondwaterwinningen kunnen rijksregels worden ingezet, decentrale reggeving of lokaal maatwerk. Welke instrumenten kunnen wat u betreft het best worden ingezet om de doelen tijdig en duurzaam te bereiken? Is dit anders onder de Omgevingswet?

'Zoals al gezegd zijn de instrumenten voor decentrale overheden ontoereikend om deze verontreiniging aan te pakken. De mestregel-



geving is centraal van opzet. In de Meststoffenwet zou de mogelijkheid kunnen worden gecreëerd voor decentrale regulering, maar die mogelijkheid is er nu nog niet. Ook onder de Omgevingswet zijn de mogelijkheden voor decentrale waterbeheerders zeer beperkt.'

'INSTRUMENTEN VOOR DECENTRALE OVERHEDEN ZIJN ONTOEREIKEND OM VERONT- REINIGING AAN TE PAKKEN'

Concrete maatregelen

Kunt u concrete maatregelen noemen om de nitraatproblematiek bij grondwaterwinningen op te lossen? In welke regelgeving zouden deze moeten worden opgenomen?

'Het gaat hier met name om het aanscherpen van de generieke/landelijke regels voor meststoffen. Daarnaast kunnen extra regels worden gesteld in de provinciale milieuverordening voor grondwaterbeschermingsgebieden met het oog op de drinkwaterwinning. Dat alleen zal echter onvoldoende zijn. Ten slotte kunnen lokaal en in specifieke omstandigheden bijvoorbeeld maatwerkregels worden gesteld door lokale overheden, maar dat is geen oplossing om dit grote generieke probleem aan te pakken.'

Veroordeling door Europees Hof

Wat zijn de gevolgen als de doelen van de KRW niet worden gehaald, kan Nederland keer op keer het behalen van deze doelen uitstellen? Zijn er uitspraken van de rechter die aangeven dat doelstellingen van de KRW dan wel de Nitraatrichtlijn nageleefd moeten worden?

'Als Nederland in 2027 de doelen niet haalt, kan ons land worden veroordeeld door het Hof van Justitie. Ook kan een dwangsom worden opgelegd voor iedere dag dat niet aan de vereisten wordt voldaan. De meeste uitspraken van het Hof van Justitie laten zien dat aan de doelstellingen moet worden voldaan. Deze hebben niet expliciet betrekking op de bescherming van drinkwaterbronnen, maar het Hof van Justitie heeft wel een uitspraak gedaan waarin is geoordeeld dat bijvoorbeeld drinkwaterbedrijven voor de nationale rechter kunnen afdwingen dat aan de eisen wordt voldaan.'

Derogatie

Maakt Nederland niet te veel of onjuist gebruik van uitzonderingen? Hoe staat de Europese Commissie ten opzichte van het gebruik van uitzonderingen of de rechter?

'Nederland maakt al vanaf de inwerkingtreding optimaal gebruik van de uitzonderingsmogelijkheden die er zijn. Zo denkt iedereen dat de doelen pas in 2027 moeten zijn behaald, maar eigenlijk moesten die al in 2015 zijn gehaald. Nederland maakt echter gebruik van de mogelijkheid de termijnen tot het uiterste (2027) te verlengen.

Standpunten Vewin

Het 7e NAP is voor de drinkwatersector van groot belang omdat de maatregelen die hierin staan, moeten zorgen voor het oplossen van de problemen met te hoge nitraatconcentraties in de (grondwater)bronnen voor drinkwaterproductie. Ook moet het NAP een belangrijke bijdrage leveren aan het halen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water in 2027.

- Zorg dat het 7e NAP bijdraagt aan het halen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water in 2027.

De minister van LNV stelt voor om in 2024 de balans op te maken van de resultaten van de gebiedsspecifieke aanpak in gebieden waar de waterkwaliteit achterblijft. Dit betekent dat benodigde aanvullende verplichte maatregelen om de waterkwaliteitsdoelen te halen pas in het 8e NAP opgenomen worden. Dit is veel te laat.

- Houd vast aan de afspraak om de nitraatnorm van 50 mg/l in alle grondwaterbeschermingsgebieden tijdens de looptijd van het 7e NAP blijvend te halen, dus uiterlijk in 2025.

Vewin pleit ervoor de invoering van duurzame bouwplannen in grondwaterbeschermingsgebieden volledig per 2023 te laten plaatsvinden in plaats van deze gefaseerd in te voeren. Ook moet worden nagedacht over mogelijkheden om uitspoelingsgevoelige teelten in deze gebieden niet meer toe te staan.

- Richt extra inzet met voorrang op de grondwaterbeschermingsgebieden voor drinkwaterproductie. Dit betreft onder andere het verplicht maken van effectieve maatregelen die de waterkwaliteit in deze gebieden verbeteren.

- Zorg voor financiële ondersteuning van boeren en stimulering van de uitvoering van de maatregelen door deze te belonen via het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, bijvoorbeeld via de ecoregelingen.

Dat is op zich goed mogelijk, want het hoort bij een systeem van resultaatsverplichtingen dat er ook mogelijkheden zijn om je op een uitzondering te beroepen. Dan moet wel aan alle vereisten voor een terecht beroep op een uitzondering worden voldaan.'

'Ook wordt steeds gevraagd om derogatie van de verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn. Bedacht moet echter worden dat ook met een derogatie van de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn op tijd moet worden voldaan aan de doelstellingen van de KRW.'