



Inbreng LTO EU Consultatie Evaluatie Nitraatrichtlijn

Datum: 6 maart 2024
Organisatie: LTO
Contact: Willemien van de Kandelaar
Email: wvdkandelaar@lto.nl

Inleidend

Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO) Nederland vertegenwoordigt meer dan 35.000 Nederlandse boeren en tuinders. De Nederlandse agrarische sector is zeer divers, met agrarisch ondernemers in verschillende subsectoren. De meerderheid van deze ondernemers wordt vertegenwoordigd door LTO.

Dit document is de inbreng van LTO, mede namens alle (sub)sectoren en regio's, op de consultatie van de Europese Commissie over de evaluatie van de Nitraatrichtlijn. Voor de agrarische sector is een goede waterkwaliteit van groot belang, echter de visie van LTO om hiertoe te komen verschilt van hoe de huidige Nitraatrichtlijn is ingevuld. Dit heeft voornamelijk te maken met de onderstaande zaken, waar in dit document nog verder op wordt ingegaan:

- De Nederlandse situatie is in veel opzichten niet vergelijkbaar met die in andere EU-landen. Nederland is een vruchtbare delta en dit pleit voor een andere doelstelling en het stellen van andere normen.
- De richtlijn is sterk verouderd en blokkeert efficiënter en dus duurzamer gebruik van mineralen. Door te bewegen richting doelenbeleid krijgen ondernemers ruimte om hun vakmanschap te gebruiken.
- De richtlijn laat te veel ruimte in protocollen waardoor er geen eenduidig beleid is tussen lidstaten. Een rigoureuze herziening is dan ook nodig.
- Dankzij nieuwe (wetenschappelijke) inzichten en technieken is er meer mogelijk dan de richtlijn toelaat en hierdoor worden kostbare kansen verspild. Zo dient het gebruik van RENURE toegestaan te worden.
- De afbouw van derogatie is ongefundeerd en staat haaks op het beoogde doel. Dit is niet uitlegbaar en onbewerkte dierlijke mest dient dan ook beter te worden benut.

Nederland is een vruchtbare delta

Nederland is een vruchtbare delta waar grond en ruimte zeer geschikt zijn voor het produceren van voedsel, bloemen, planten en bomen. Binnen Europa is dit niet overal gelijk; er zit er veel verschil tussen de lidstaten wanneer er gekeken wordt naar het klimaat, waterbeschikbaarheid en bodemkarakteristieken, dit geldt zelfs binnen Nederland. Kortom een grote diversiteit tussen lidstaten, regio's en ondernemers. Dit pleit voor differentiatie van beleid. Nu houdt de Nitraatrichtlijn onvoldoende rekening met de verschillende omstandigheden qua klimaat, bodemsoort en gewas die er bestaan tussen de lidstaten. Er geldt nu immers één richtlijn voor gebieden van het noorden van Finland tot aan het zuiden van Portugal. De doelstelling van de Nitraatrichtlijn is dus voor heel Europa hetzelfde, maar de vraag is of dit terecht is voor een vruchtbare delta. Zo is de norm van maximaal 50 mg nitraat per liter grondwater op z'n minst arbitrair te noemen en ontbreekt een goede wetenschappelijke onderbouwing. Deze norm komt voort uit een andere richtlijn welke gericht is op de kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater. Ook daar, het type oppervlaktewateren, bestaan grote verschillen tussen Europese lidstaten. In Nederland zijn deze vaak ondieper en wordt de



waterkwaliteit van het oppervlaktewater bovendien voor een belangrijk deel bepaald door de grote rivieren, die veel nutriënten van buiten de landsgrenzen aanvoeren. Dat alles maakt dat met name in de Nederlandse situatie, het oppervlaktewater van nature meer nutriënten bevat dan het oppervlaktewater in veel andere delen van Europa. Dit maakt dat de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn binnen een vruchtbare delta bijna onhaalbaar zijn en er onvoldoende focus is op de werkbaarheid binnen een lidstaat. Het is dan ook niet meer dan logisch dat de Nitraatrichtlijn gedifferentieerd moet worden naar gebiedstypen. De norm van 50 mg/l dient te worden herzien en bij deze herziening zal ook een betere wetenschappelijke onderbouwing moeten worden geleverd. In vruchtbare delta's zouden de gebruiksnormen, zowel de dierlijke 170 kg stikstof/hectare-norm als de totale gebruiksnormen, dan opgehoogd kunnen worden zonder dat dit afbreuk doet aan de waterkwaliteit. Dan zou bijvoorbeeld het aanvragen van een derogatie ook niet meer nodig zijn, er is dan structurele verankering in de richtlijn zelf om onderscheid te maken naar gebied. Op dit moment zien we derogaties in alle lidstaten stap voor stap afgeschaft worden, terwijl dit niet onderbouwd is gezien de goede resultaten op de gronden waar een derogatie is toegepast.

[De Nitraatrichtlijn is niet meer van deze tijd](#)

De Nitraatrichtlijn is sterk verouderd, immers deze richtlijn is afkomstig uit 1991 en sinds die tijd is er veel veranderd. De agrarische sector heeft grote stappen gezet en de waterkwaliteit is sinds de jaren '90 [sterk verbeterd](#). Zo gaat de sector op een hele andere manier met nutriënten om dankzij nieuwe inzichten dankzij bijvoorbeeld de [KringloopWijzer](#) en nieuwe technieken zoals precisiebemesting. Sterker nog, de Nitraatrichtlijn blokkeert efficiënter en dus duurzamer gebruik van mineralen zoals bij kunstmestvervangers. Daarbij komt dat het klimaat lijkt te veranderen; neerslag en temperatuur hebben beide veel invloed op mineralisatie, denitrificatie en uitspoeling en daarmee ook op de waterkwaliteit. De lengte van het groeiseizoen verandert hierdoor ook, maar omdat de richtlijn ook maatregelen oplegt in de vorm van kalenderlandbouw kunnen ondernemers hier niet op anticiperen. De richtlijn is hiermee zelfs een schoolvoorbeeld van middelenbeleid door de vele maatregelen die via de actieprogramma's worden opgelegd. Als de waterkwaliteit onvoldoende is verbeterd, reageert de overheid door de gebruiksnormen verder te verlagen. Dit leidt ertoe dat gewassen een nutriëntentekort ontwikkelen maar ook tot verschaling van de bodem en daarmee loopt de bodemkwaliteit terug. Dit verlaagt op zijn beurt weer het watervasthoudend en bufferend vermogen. Op deze wijze bevinden we ons in een doodlopende weg waarbij het beleid haaks staat op het beoogde doel; de kans op uitspoeling neemt namelijk toe. Ondernemers de ruimte geven om via hun eigen vakmanschap een doel te halen is veel effectiever, ook wel bekend als doelenbeleid. Allereerst wordt hiermee de meest effectieve maatregel op de meest zinnige plek genomen. Maar het zorgt ook voor (meer) intrinsieke motivatie om aan het doel te gaan werken. Naast de Nitraatrichtlijn kent Europa ook nog de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn. De Kaderrichtlijn Water is veel meer doelgericht en biedt meer maatwerk op gebiedsspecifiek niveau. Dat is meer dan genoeg. LTO is geen voorstander van de stapeling van Europese wet- en regelgeving en dat is wel wat hier is gebeurd. Dit alles pleit voor een rigoureuze herziening of zelfs het afschaffen van de gehele richtlijn.

[Geen eenduidige protocollen](#)

De Nitraatrichtlijn is onduidelijk. Er staat niet voorgeschreven hoe nitraat in grondwater gemeten moet worden en hoe je rapporteert als lidstaat aan de EC, de guidance daartoe is nooit vastgesteld. Lidstaat Nederland heeft ervoor gekozen om te meten in de bovenste meter van



het grondwater. Maar dieper meten mag en kan dus ook. Op grotere dieptes zijn de concentraties lager, maar in de bovenste meter is het effect van landbouwkundig handelen beter in beeld. De vraag is of 50 mg nitraat per liter uit de bovenste meter van het grondwater wel reëel is. Wat betreft LTO zou het beter en meer terecht zijn door op meer dieptes te meten voor een beeld van het effect van landbouwkundige maatregelen en de uiteindelijke kwaliteit het grondwater. Door af te rekenen op de metingen op grotere dieptes is er minder streng overheidsbeleid nodig aangezien de gehalten lager zijn. Hiervoor heeft LTO jaren terug al gepleit. Maar ondanks wetenschappelijke onderbouwing in de vorm van vier onderzoeken ([RIVM 2006](#), [Fraters 2007](#), [RIVM 2008](#), [RIVM 2010](#)) zijn er andere politieke keuzes gemaakt. Zo zag de politiek bijvoorbeeld onvoldoende noodzaak en hoge kosten, dat zijn geen valide argumenten wat LTO betreft. Het is van belang dat dit in elke lidstaat op dezelfde uniforme manier gebeurt, zowel op diepte als op tijdstip van meten als mede ook de laboratoriumtechniek en de uiteindelijke beoordelingssystematiek. Zo is er namelijk ook geen duidelijke vaststelling van hoe de analyses in het laboratorium dienen te worden uitgevoerd. Onderzoek laat zien dat afhankelijk van de analysemethode in het laboratorium er een verschil van zo'n 10 mg nitraat per liter kan ontstaan. Dit is een groot verschil, terwijl alle gebruikte methodes wel toegestaan zijn. Daaraan gekoppeld hoort dan ook een duidelijke wetenschappelijke onderbouwing van de doelstellingen. Zo is het niet duidelijk waarom er gekozen is voor de 50 mg nitraat per liter grondwater en waarom dit voor iedere lidstaat hetzelfde is. Daarbij dient dan ook rekening te worden gehouden met het handelingsperspectief; wat is de bron van het nitraat en in hoeverre kan de boer of tuinder daar invloed op uitoefenen. Tot slot, buiten de nitraatgevoelige gebieden is zelfs de gehele doelstelling onduidelijk, dit verdient ook aandacht.

Ook over de aanwijzing van gebieden als nitraatgevoelig is geen leidraad vastgesteld. Nederland heeft de hele lidstaat als nitraatgevoelig aangewezen, daar heeft LTO destijds al hard tegen geageerd. Maar met de recente aanwijzing van de met Nutriënten Verontreinigde (NV) gebieden, blijkt dat allereerst dat er grote verschillen zijn tussen gebieden in Nederland als het gaat om waterkwaliteit. Zouden de aanwijzing van nitraatgevoelig zich niet moeten beperken tot deze gebieden? Ten tweede is het dubbelop om verschillende aanwijzingen van gebieden te hebben op het vlak van waterkwaliteit. Voor ondernemers is het beleid niet meer te volgen op deze wijze. Daarnaast heeft Nederland er ook voor gekozen om voor gebieden te rapporteren, bijvoorbeeld Zuidelijk zand en Löss. Terwijl dit dus niet voorgeschreven staat in een guidance en er ook op landelijk niveau gerapporteerd kan worden. Dat zou betekenen dat er gemiddeld lagere gehalten gerapporteerd worden en dus minder streng beleid. Hier heeft LTO toentertijd ook hard op geacteerd. Ook bestaat er tussen lidstaten verschil in de vrijheden die afgegeven worden. Bijvoorbeeld ook in welke producten toegestaan zijn om te gebruiken. Hierbij kan gedacht worden aan ammoniumzouten afkomstig uit bewerkte dierlijke mest als kunstmestvervanger (Duitsland) of champost als bodemverbeteraar die buiten de meststoffenwet valt (Spanje).

De Europese Commissie wordt bijgestaan door het zogenoemde Nitraatcomité met een vertegenwoordiging uit alle lidstaten. Dit comité heeft een sterk sturende rol in de beoordeling of lidstaten voldoende inspanningen plegen om de waterkwaliteit te verbeteren. Echter, de overwegingen die dit comité maakt in deze beoordelingen is maar in beperkte mate inzichtelijk. Transparantie is dan ook een duidelijk verbeterpunt om überhaupt het vertrouwen in het beleid terug te krijgen. Immers, deze ondoorzichtigheid in combinatie met geen duidelijke afspraken over de meetmethode, de manier van rapporteren en het aanwijzen van gebieden kan leiden tot



grote verschillen tussen lidstaten en daardoor het vergelijken van appels met peren. Nederland heeft er bijvoorbeeld voor gekozen om alles zeer gedetailleerd in te vullen. Andere lidstaten hebben dit niet gedaan, waardoor een vergelijking tussen lidstaten niet mogelijk is. Hierdoor kan er dus water van een buurland binnenstromen met hogere waarden die daar wel goed bevonden zijn, maar voor onhaalbare doelen in een andere lidstaat (zoals Nederland) zorgen. Dit is zeer onwenselijk in het kader van een gelijk speelveld binnen de EU. Het is van belang om weer terug te gaan naar de basis. Welk doel streven we na, welke data is nodig en op welke wijze moet deze gemeten worden. De rest van alle eerdere maatregelen en regels moeten daarom op de schop.

[RENURE moet worden toegevoegd](#)

Hierboven werd al geconstateerd dat de Nitraatrichtlijn sterk verouderd is. Zo kan dankzij nieuwe technieken dierlijke mest ook worden ingezet als kunstmestvervanger, maar dit wordt nu door de richtlijn geblokkeerd. Al sinds 2008 jaar pleit LTO om het gebruik van verschillende soorten van kunstmestvervangers uit dierlijke mest, ook wel RENURE (REcovered Nitrogen from manURE) genoemd, toe te staan binnen de Nitraatrichtlijn. Een taai traject waar in de loop der tijd steeds meer draagvlak voor is ontstaan. In Nederland heeft dat geleid tot de projecten [Mineralenconcentraat en Kunstmestvrije Achterhoek](#). Hierbij is ervaring opgedaan met de productie en het gebruik van kunstmestvervangers uit dierlijke mest. Ook is de gelijkwaardig werking van reguliere kunstmest aangetoond. Maar eveneens uit [onderzoek](#) van het Joint Research Centre (JRC) kwam naar voren dat de effectiviteit van kunstmestvervangers uit dierlijke mest gelijk is aan kunstmest uit fossiele brandstof. Echter, de huidige Nitraatrichtlijn, met de norm van 170 kg dierlijke stikstof per hectare, is gebaseerd op de veronderstelling dat bij dierlijke mest meer mineralen uitspoelen dan bij kunstmest. Daarnaast maken kunstmestvervangers beter gebruik van stikstof, waardoor er minder verliezen zijn naar het water en de lucht. Ook bevatten ze sporenelementen die ten goede komen voor de planten en dieren. Voor (melk)veehouders betekent dit in de praktijk minder mest afvoeren en minder dure kunstmest aankopen, in het geval dat RENURE boven de gebruiksnorm van dierlijke mest gebruikt mag worden. Meer mest op eigen land betekent ook meer organische stof wat beter is voor de bodem. Dit voldoet ook aan de omslag naar kringlooplandbouw in Nederland. Kringlopen kunnen op deze manier op veel kleinere schaal worden gesloten. Het is minder nodig om grote volumes mest over lange afstand te transporteren. Los van bovenstaande milieukundige en agrarische voordelen maakt ook de oorlog in Oekraïne pijnlijk duidelijk dat we afhankelijk zijn van kunstmest uit fossiele eindige bronnen. Bovendien helpt het de sector met het afbouwen van de afhankelijkheid van de gas verslindende kunstmestproductie.

Het onderzoek van JRC leverde, mede door de inbreng van LTO, ook de [RENURE criteria](#) op welke gebruikt kunnen worden voor het inpasbaar maken van wetgeving en beleid. Een volgende stap is het opzetten van een [certificeringssysteem](#). Hierin is LTO, naast andere sectorpartijen en de overheid, in een werkgroep onder leiding van het Nederlands Centrum Mestverwaarding (NCM) bij betrokken. Maar eigenlijk is Europa al geruime tijd aan zet. De inhoudelijke onderbouwing ligt er, nu nog de formele goedkeuring. Het mogen toepassen van kunstmestvervangers uit dierlijke mest vraagt om een nationale derogatie (onthefing) of aanpassing van de Nitraatrichtlijn. Eind 2022 heeft de EC een communicatie gepresenteerd om de betaalbaarheid en verkrijgbaarheid van meststoffen te waarborgen. Aanleiding zijn de hoge kunstmestprijzen en de lage beschikbaarheid van kunstmest vanwege de energiecrisis. De EC noemt kunstmestvervangers in deze notitie, maar het toestaan van het gebruik blijft uit. Begin 2023



beloofde de EC, op aandringen van het Europees Parlement, te komen met een Integrated Nutrient Management Action Plan (INMAP) met “een visie op meer duurzame aanwending van nutriënten en het stimuleren van markten voor teruggewonnen nutriënten”. Maar dit document is tot nu toe uitgebleven. Eind 2023 heeft de EC aangekondigd de Nitraatrichtlijn te gaan evalueren en in het bijzonder of de toepassing van RENURE kan leiden tot lasten- en kostenverlaging en een bijdrage kan leveren aan toekomstbestendige landbouwpraktijken en technologieën. Het dreigt van uitstel naar afstel te gaan. Dit is wat LTO betreft onbestaanbaar en ook onverantwoord, het gebruik van RENURE zou eerder gisteren dan vandaag toegestaan moeten worden. En dit zou dan bij voorkeur blijvend ingebed moeten worden in wetgeving.

De afbouw van derogatie staat haaks op het beoogde doel

De beste vorm van kringlooplandbouw is nog altijd de onbewerkte mest direct uitrijden op eigen grond en het kunstmestgebruik verminderen of zelfs volledig weglaten. Omdat in de Nitraatrichtlijn nitraatgevoelige gebieden gebonden worden aan maximaal 170 kg stikstof uit dierlijke mest wordt de toegevoegde waarde hiervan onterecht beperkt en kunstmestgebruik zelfs in de hand geholpen. De afkapwaarde van 170 kg stikstof uit dierlijke mest is arbitrair en niet wetenschappelijk onderbouwd. Het is in de richtlijn mogelijk om hierop een uitzondering te maken door middel van de zogenaamde derogatie, maar deze wordt op dit moment in de lidstaten die daar nog gebruik van maakten (waaronder Nederland) afgebouwd. Zonder derogatie is kringlooplandbouw in Nederland onmogelijk. Geen derogatie betekent meer kunstmest van buitenaf, meer druk op het klimaat en het niet optimaal benutten van eigen, organische mest. Daarnaast is derogatie onmisbaar voor de vele transitievraagstukken waar de agrarische sector voor staat. En wordt het alleen maar moeilijker om invulling te geven aan grondgebondenheid. Bovendien betekent afschaffing van derogatie een inkomensverlies van zo'n € 25.000 per (melk)veehouder. Derogatie is ook in belang van het milieu: bij derogatiebedrijven worden [goede resultaten op waterkwaliteit](#) gehaald en is de gemeten waterkwaliteit bij deze bedrijven beter dan gemiddeld. Organische mest heeft dus een positieve bijdrage en de perceptie als afvalstof is dan ook totaal onterecht.

Dankzij de opgedane ervaringen met de derogatie op graasdierenmest is het duidelijk hoe met het beter benutten van dierlijke mest kringlooplandbouw ingevuld wordt én aan de waterkwaliteitsdoelen voldaan wordt. De huidige afbouw van derogatie is dus onverantwoord en niet onderbouwd. LTO heeft altijd gelobbyd voor in ieder geval behoud, maar liever nog verbetering van de huidige derogatie om de uitdagingen waar de agrarische sector voor staat aan te kunnen pakken. Maar heeft daarbij ook duidelijk aangegeven dat behoud van derogatie onder sterk verzwaarde voorwaarden zeer onwenselijk is. Wat LTO betreft wordt het tijd voor het inbedden van een vaste systematiek waarin het gebruik van niet-uitspoelingsgevoelige gewassen beloond wordt door een hogere gebruiksnorm van dierlijke mest. Dit kan op verschillende manieren. LTO heeft in het verleden gepleit voor een gewasderogatie naast of in plaats van een bedrijfsderogatie. Hiermee komt er voor specifieke gewassen als bijvoorbeeld gras en granen meer ruimte om dierlijke mest toe te passen. Hiermee wordt koolstofvastlegging (in het kader van het klimaat) en bodemgezondheid gestimuleerd. Het draagt bij aan evenwichtsbemesting, waardoor gewassen beter in hun mineralenbehoefte worden voorzien zonder dat dit afdoet aan de waterkwaliteit. Voorloper hiervan is bijvoorbeeld de [BES-pilot](#) mede geïnitieerd door LTO. Het zou ook mogelijk zijn om nog een stap verder te gaan en om in plaats van een vaste hogere norm van dierlijke mest voor niet-uitspoelingsgevoelige gewassen te gaan naar een systematiek van evenwichtsbemesting. Met evenwichtsbemesting krijgt een



gewas op jaarbasis net zoveel meststof toegediend als het onttrekt. Daardoor vinden minder verliezen plaats van meststoffen als fosfaat en stikstof. Dit kan eventueel geborgd worden door te meten van waterkwaliteit op perceels- of bedrijfsniveau en het berekenen van een N-bodemoverschot (conform de [Maatwerk aanpak](#) zoals deze nu ontwikkeld wordt). Eerdere ervaring hiermee heeft Nederland al dankzij MINAS (Mineralen Aangifteysteem), maar door een uitspraak van het Europese Hof van Justitie in oktober 2003 werd gestopt omdat het onvoldoende paste binnen de Nitraatrichtlijn. Toch blijft evenwichtsbemesting de ultieme vorm van doelenbeleid waarbij ondernemers beloond worden voor het zo efficiënt mogelijk benutten van mineralen en daarmee het verbeteren van de waterkwaliteit.

Samenvattend

Het is duidelijk dat de Nitraatrichtlijn, een verouderde Europese wet die geen rekening houdt met de grote verschillen tussen lidstaten en kringlooplandbouw frustreert, fundamenteel moet worden aangepast of ingetrokken. Een fundamentele aanpassing betekent dat er een eenduidige guidance moet worden opgesteld zodat alle lidstaten op dezelfde manier te werk gaan en worden beoordeeld. Daarnaast moet het gebruik van RENURE op zeer korte termijn blijvend ingebed worden in de Nitraatrichtlijn, waardoor kringlooplandbouw wordt gestimuleerd. Tot slot moet bewogen worden naar evenwichtsbemesting, waarmee ondernemers beloond worden met een ruimere bemestingsnorm bij goede resultaten.