

Vergaderjaar 2023–2024

33 037

Mestbeleid

Nr. 521

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2023

In deze Kamerbrief informeer ik u, in afstemming met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, over de implementatie van de voorwaarden in de derogatiebeschikking¹ die per 1 januari 2024 in regelgeving moeten zijn vastgelegd. Deze beschikking, waarin ook de te nemen maatregelen zijn vastgesteld, is op 30 september 2022 vastgesteld door de Europese Commissie en uw Kamer is over de inhoud ervan geïnformeerd. Een aantal voorwaarden uit de derogatiebeschikking grijpt substantieel in op de agrarische bedrijfspraktijk, maar het is mij na mijn aantreden als Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit snel gebleken dat een pragmatische en praktische invulling van de inhoud en timing van de voorwaarden op zeer grote bezwaren van de Europese Commissie stuitte, en dat daarmee zelfs de hele derogatie op het spel zou kunnen worden gezet.²

De derogatiebeschikking, die geldt voor de jaren 2022–2025, voorziet vanaf 2023 in een stapsgewijze, jaarlijkse afbouw van de omvang van de extra plaatsingsruimte voor graasdiermest bovenop de norm van 170 kg stikstof per hectare en stelt een aantal aanvullende voorwaarden.³ Zonder deze derogatiebeschikking zou de extra plaatsingsruimte vanaf 2022 volledig zijn vervallen en zou vanaf dat moment de norm van 170 kg stikstof per hectare hebben gegolden op de ruim 15.000 derogatiebedrijven. Ik informeer u over de definitieve aanwijzing van de met nutriënten verontreinigde gebieden (hierna: NV-gebieden) en zones rondom Natura 2000-gebieden, waar vanaf 2024 een lagere stikstofgebruiksnorm voor dierlijke mest gaat gelden. Ook is opgenomen welke extra maatregel gaat gelden in grondwaterbeschermingsgebieden

¹ Kamerstuk 33 037, nr. 480 (Kamerbrief conceptbeschikking derogatie, 28 september 2022).

² Kamerstuk 33 037, nr. 484 (Kamerbrief implementatie derogatiebeschikking en 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn, 20 januari 2023).

³ Kamerstuk 33 037, nr. 450 (Kamerbrief hoofdlijnen conceptderogatiebeschikking) en Kamerstuk 33 037, nr. 480 (Kamerbrief conceptbeschikking derogatie, 28 september 2022).

gelegen in gebieden met nitraat verontreiniging in het grondwater. Bovenstaande voorwaarden uit de derogatiebeschikking worden verwerkt in een wijziging van de Uitvoeringsregeling meststoffenwet (hierna: Urm), die voor 1 januari 2024 wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Hierin wordt ook het eerder aangekondigde afbouwpad⁴ voor de hogere gebruiksnorm dierlijke mest bij een derogatievergunning in de komende twee jaar vastgelegd.

Met de aanwijzing van de NV-gebieden en de gebieden rond Natura 2000-gebieden en de bekendmaking van de verlaging van de mestproductieplafonds (waarover de Kamer in een gelijktijdig verstuurd separate brief met kenmerk DGA-PAV/41273951 wordt geïnformeerd) zijn alle maatregelen uit de derogatiebeschikking die vanaf 1 januari 2024 moeten gaan gelden, doorgevoerd. Ik heb het al vaker gezegd en geschreven: deze maatregelen hebben een grote impact op de hele agrarische sector. Tegelijkertijd zijn het ook belangrijke stappen die we samen zetten om de kwaliteit van ons grond- en oppervlaktewater te verbeteren en draagt het bij aan het behalen van de doelen uit de Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water (KRW).

Bij het aanwijzen van de NV-gebieden heb ik ernaar gestreefd te komen tot een zo gedetailleerd mogelijke aanwijzing voor oppervlaktewater, waarmee aanwijzing gericht wordt toegepast waar dit nodig is voor de verbetering van de waterkwaliteit. De maatregelen die genomen moeten worden in NV-gebieden, welke direct voortvloeien uit de derogatiebeschikking, zijn namelijk ingrijpend. Met deze gedetailleerde aanwijzing wordt voorkomen dat een nog groter areaal van Nederland dan nu voorzien wordt aangewezen als NV-gebied (zoals in de beschikking is opgenomen als de aanwijzing niet tijdig zou worden uitgevoerd⁵), en dat daar maatregelen getroffen moeten worden terwijl de waterkwaliteit daar geen aanleiding toe geeft.

In 2023 zijn voor oppervlaktewater NV-gebieden op waterschapsniveau aangewezen. Deze schaalgrootte is naar de mening van het kabinet te groot voor de definitieve aanwijzing in 2024, omdat dit ertoe zou kunnen leiden dat grote gebieden van Nederland aangewezen worden als NV-gebied terwijl de kwaliteit van het oppervlaktewater daar geen aanleiding toe geeft. Vandaar dat er intensieve gesprekken met de Europese Commissie zijn gevoerd om te realiseren dat we de definitieve aanwijzing voor oppervlaktewater in 2024 op een veel gedetailleerder niveau kunnen doen, namelijk dat van toestroomgebieden van de KRW-waterlichamen. Hierbij zal ook de aanwijzing van de beheergebieden van de drie waterschappen die in 2023 zijn aangewezen worden herzien op dit meer gedetailleerde schaalniveau. Uit gesprekken met boeren en hun vertegenwoordigende organisaties is mij gebleken dat dit ook hun nadrukkelijke wens is.

Ik vind het aanwijzen van gebieden op dit detailniveau zo belangrijk omdat het ruimte geeft aan boeren. Ik ben voornemens om de inzet van boeren voor het verbeteren van de waterkwaliteit in NV-gebieden te stimuleren, om er zo snel mogelijk voor te zorgen dat de waterkwaliteit in deze gebieden op orde komt. Daarvoor wil ik in kaart brengen welke mogelijkheden agrariërs in hun bedrijfsvoering hebben om de uitspoeling

⁴ Kamerstuk 33 037, nr. 484 (Kamerbrief mestbeleid, 20 januari 2023).

⁵ Beschikking artikel 4 – lid 1: Indien de definitieve aanwijzing en kaart van met nutriënten verontreinigde gebieden op 1 januari 2024 niet klaar zijn, moet gebruikgemaakt worden van de aanwijzing in het 7^e Nitraatactieprogramma en het addendum daarbij, dat alle gebieden omvat waar enige of aanzienlijke inspanningen nodig zijn om de waterkwaliteitsdoelstellingen inzake nitraten en fosforconcentraties te halen.

van nutriënten naar het oppervlaktewater verder te verminderen. Op basis daarvan kunnen boeren zelf, al dan niet in samenwerkingsverbanden, keuzes maken om te sturen op vermindering van uitspoeling van nutriënten naar oppervlaktewater door hun bedrijf. Ik zal het CDM vragen om deze mogelijkheden, gespecificeerd naar de omstandigheden in de verschillende NV-gebieden, in kaart te brengen. Hierbij zal ik ook de waterschappen betrekken en boeren die hier (in gezamenlijkheid) al stappen op hebben gezet. Daarbij zal ik best practices ophalen. Vervolgens zal ik actief de boeren in deze gebieden hierover informeren.

Om te komen tot dit schaalniveau heb ik sinds dit voorjaar afstemming gezocht met waterschappen en provincies. Zij brengen de regionale waterkwaliteit in beeld en hebben hier dus veel informatie over beschikbaar net als over de hydrologische situatie in de gebieden. Deze informatie over waterkwaliteit en de hydrologische situatie in de gebieden is door mij als basis gebruikt voor mijn aanwijzing van de NV-gebieden. Ik ben de waterschappen en provincies erkentelijk voor hun inzet en bijdrage aan dit traject. Dit proces om de toestroomgebieden voor de NV-gebieden op een zo klein mogelijk schaalniveau te bepalen was complex en intensief, en heeft daarmee enige tijd gevergd. Daarnaast wilde ik de wijze waarop we de voorwaarden implementeren eerst afstemmen met de Europese Commissie, waar zoals eerder aangegeven intensieve gesprekken voor gevoerd zijn. Dat maakt dat de aanwijzing van de NV-gebieden laat dit jaar bekend worden.

Ik heb de overtuiging dat we met deze aanwijzing van de NV-gebieden op dit gedetailleerde schaalniveau binnen de kaders van de derogatiebeschikking het uiterste hebben bereikt. Ik realiseer me dat er breed in de samenleving en in de (gewijzigde) Tweede Kamer zorgen leven over maatregelen die complex uitwerken in de agrarische bedrijfspraktijk. En dat met de in deze brief genoemde maatregelen de sector wederom wordt geconfronteerd met ingrijpende aanvullende maatregelen. Dit laat onverlet dat deze voorwaarden uit de derogatiebeschikking verplicht zijn en bijdragen aan het realiseren van de doelen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Daarom kies ik ervoor nu op deze wijze de NV-gebieden te implementeren. Ik geef de Kamer daarbij de volgende overwegingen mee op basis waarvan ik dit besluit heb genomen. Indien er geen aanwijzing van NV-gebieden zou plaatsvinden door Nederland vóór 1 januari 2024, voorziet de derogatiebepaling erin welke gebieden per 1 januari 2024 als NV-gebied worden aangewezen (bindende bepaling).⁶ Dat zou neerkomen op een aanwijzing van bijna heel Nederland als NV-gebied, met uitzondering van het rivierengebied. Verder wil ik benadrukken dat een aanwijzing op een ander schaalniveau, bijvoorbeeld waterschapsniveau, als gevolg heeft dat gebieden binnen deze waterschappen zullen worden aangewezen, en boeren daar maatregelen zullen moeten treffen, terwijl de waterkwaliteit van het oppervlaktewater daar geen aanleiding toe geeft.

Eerder heb ik u geïnformeerd over de verwachte ecologische effecten van de implementatie van de derogatiebeschikking die is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research (hierna: WEnR).⁷ De onderzoekers beschreven de volgende gunstige ontwikkelingen:

⁶ Beschikking artikel 4 – lid 1: Indien de definitieve aanwijzing en kaart van met nutriënten verontreinigde gebieden op 1 januari 2024 niet klaar zijn, moet gebruikgemaakt worden van de aanwijzing in het 7^e Nitraatactieprogramma en het addendum daarbij, dat alle gebieden omvat waar enige of aanzienlijke inspanningen nodig zijn om de waterkwaliteitsdoelstellingen inzake nitraten en fosforconcentraties te halen.

⁷ Kamerstuk 33 037, nr. 501 (Kamerbrief voortgang enkele onderwerpen van het mestbeleid, 27 juli 2023).

- De onderzoekers verwachten dat de snellere afbouw van derogatie in NV-gebieden en de 20%-verlaging van de totale stikstofgebruiksnorm in 2025 zorgen voor een duidelijke verbetering van het grond- en oppervlaktewater in de aangewezen gebieden voor stikstof. Een risico bij de afbouw van de derogatie op de waterkwaliteit is dat grasland wordt omgezet in bouwland en gewassen worden geteeld die een hogere uitspoeling naar het grondwater tot gevolg hebben. Om het omzetten van grasland naar bouwland te voorkomen is de Subsidieregeling Behoud grasland ingesteld.
- Het berekende effect op de uit- en afspoeling van fosfor is kleiner dan het effect op de stikstofuitspoeling.
- Het is de verwachting dat de maatregelen ook zullen bijdragen aan het verkleinen van de belasting met stikstof van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.
- Ook zullen de maatregelen naar verwachting bijdragen aan het verlagen van broeikasgasemissies van methaan en lachgas.
- Met de maatregelen zal worden bijgedragen aan de opgaven voor waterkwaliteit, stikstof, natuur en klimaat, en de doelen die daarvoor zijn geformuleerd in het Nationaal Programma Landelijk Gebied.

Hieronder ga ik per onderdeel van de beschikking in op de uitwerking van de maatregelen.

Afbouwpad derogatie

Zoals eerder is gemeld bevat de derogatiebeschikking⁸ een afbouwpad tot en met 2025 voor de hoeveelheid dierlijke mest die boeren mogen uitrijden over het land. Met ingang van 2026 zal Nederland geen derogatie meer aanvragen bij de Europese Commissie en geldt voor heel Nederland de (reguliere) gebruiksnorm uit de Nitraatrichtlijn van 170 kg stikstof per hectare voor dierlijke mest (art. 5, eerste lid, onder e. derogatiebeschikking).

Het afbouwpad voor de derogatie is begonnen in 2023. In de wijziging van de Urm ter implementatie van de derogatiebeschikking voor het jaar 2024 worden de twee laatste stappen van het afbouwpad voor 2024 en voor 2025 opgenomen. Hiermee zijn voor de komende twee jaren de verder verlaagde gebruiksnormen voor dierlijke mest op derogatiebedrijven met een derogatievergunning geïmplementeerd in regelgeving. De periode waarin de derogatievergunning kan worden aangevraagd loopt voor het jaar 2024 van 1 februari tot en met 29 februari. Agrariërs met een derogatievergunning hebben tot 1 maart 2024 om de benodigde gegevens uit hun mestboekhouding in te dienen bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO). Agrariërs zonder derogatievergunning zijn niet verplicht deze mestboekhouding in te dienen.

Voor derogatiebedrijven bestaat de mogelijkheid gebruik te maken van de Subsidieregeling Behoud grasland, waarbij geldt dat de hoogte van de subsidie afhankelijk is van de vermindering van de hoeveelheid plaatsingsruimte. Bedrijven die bijvoorbeeld geconfronteerd worden met het snellere afbouwpad of met het niet meer gebruik kunnen maken van derogatie, komen in aanmerking voor een hogere vergoeding.

Aanwijzing van met nutriënten verontreinigde gebieden

Uit de derogatiebeschikking vloeit voort dat Nederland in drie fasen NV-gebieden moet aanwijzen, met een eerste aanwijzing in 2022, een tweede, ruimere aanwijzing vanaf 1 januari 2023 en een definitieve, meest

⁸ Kamerstuk 33 037, nr. 450 en 480.

ruime aanwijzing per 1 januari 2024. In 2022 zijn de zand- en lössgronden in de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg aangewezen, op basis van de negatieve beoordeling van de grondwaterkwaliteit voor nitraat.⁹ Deze gebieden komen overeen met de gebieden waarvoor tot 2022 reeds een lagere derogatiegebruiksnorm voor dierlijke mest gold dan voor de rest van Nederland. In 2023 zijn aanvullend drie gebieden aangewezen op basis van de KRW-beoordeling van de oppervlaktewaterkwaliteit voor stikstof en fosfor, dit betreft de gebieden van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Hoogheemraadschap Delfland en Waterschap Brabantse Delta.¹⁰

Bij deze eerdere aanwijzingen zijn ook maatregelen geïmplementeerd voor derogatiebedrijven in NV-gebieden, zoals het snellere afbouwpad van de hogere gebruiksnorm voor dierlijke mest, verplichting tot het inzaaien van vanggewassen en voorwaarden aan het scheuren van grasland. Met ingang van 2024 wordt in de aangewezen NV-gebieden de totaal gebruiksnormen voor stikstof voor percelen in deze gebieden met 5% verlaagd. Deze verlaging met 5% is de eerste stap richting aanvullende maatregelen waaronder een verdere verlaging van totale gebruiksnorm voor stikstof met ingang van 2025 naar een korting van 20%.

De derogatiebeschikking benoemt twee invalshoeken voor de definitieve aanwijzing van NV-gebieden met ingang van 2024: de verontreiniging van het grondwater en de verontreiniging van het oppervlaktewater. Omdat het proces van verontreiniging voor grond- en oppervlaktewater verschilt, is ook sprake van een andere manier van aanwijzen. De derogatieverplichting bevat een aantal criteria waarmee bij de aanwijzing rekening moet worden gehouden. Bij het proces waarin deze criteria zijn vertaald naar de Nederlandse situatie en vervolgens tot het oordeel of een gebied wel of niet wordt aangewezen als NV-gebied, heb ik mijn uiterste best gedaan om alleen die gebieden aan te wijzen als NV-gebied waar dit ook echt blijkt uit de beschikbare data. Deze keuzes zijn in afstemming met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gemaakt, waarbij advies is gevraagd aan vertegenwoordigers van de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg. Hieronder licht ik dit proces op hoofdlijnen toe. Bijlage 1 bevat de letterlijke tekst uit de derogatiebeschikking, een overzicht van het proces om invulling te geven aan deze verplichting en alle daarbij gemaakte keuzes.

Ik wil bereiken dat de maatregelen ook echt ingrijpen op die gebieden waar de waterkwaliteit nog niet op orde is. Dat doet het meeste recht aan de situatie in het betreffende gebied en de maatregelen die de betreffende agrariërs moeten nemen. Ik hoop dat het gedetailleerde schaalniveau een agrariër, of groepen van agrariërs, ook stimulans geeft om (samen) te werken aan de verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater. Als de waterkwaliteit in een NV-gebied verbetert en de waterkwaliteitsnormen worden gehaald, kan dit ervoor zorgen dat een gebied in de toekomst niet meer als NV-gebied hoeft te worden aangewezen. Deze aanwijzing van de NV-gebieden geldt in ieder geval voor de resterende looptijd van de derogatiebeschikking. Hoe met de aanwijzing van de NV-gebieden zal worden omgegaan na 2025, is aan een nieuw kabinet.

Grondwater

Voor de vertaling van de criteria in de derogatiebeschikking voor een aanwijzing van NV-gebieden op basis van verontreiniging van grondwater (zie bijlage 1) heb ik een advies aan de Commissie van Deskundigen

⁹ Stcrt. 2022, nr. 30615.

¹⁰ Stcrt. 2023, nr. 6072.

Meststoffenwet (hierna: CDM) gevraagd. De CDM heeft advies gegeven over de te gebruiken gegevens, het schaalniveau van de aanwijzing en de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan de criteria (bijlage 2). Het advies van de CDM zal ik opvolgen.

Op basis van de criteria voor aanwijzing van de NV-gebieden vanuit grondwater (er is sprake van een verontreiniging van grondwater door nitraat of van een risico op verontreiniging van grondwater door nitraat) worden conform advies van de CDM met ingang van 2024 geen nieuwe gebieden aangewezen voor grondwater ten opzichte van de voor 2023 al aangewezen gebieden. Gebieden waar de norm voor nitraat van 50 mg/liter in het grondwater gemiddeld over de afgelopen zes jaar wordt overschreden, zijn reeds aangewezen en worden met ingang van 2024 opnieuw aangewezen (Bijlage 3, Figuur B3.1). Dit betreft de al in 2022 als NV-gebied aangewezen zand- en lössgronden in de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg (zuidelijk en centraal gelegen zand- en lössgronden). Ook het criterium risico op verontreiniging leidt niet tot een aanvullende aanwijzing voor grondwater. In navolging van het advies van de CDM wordt dit criterium zo ingevuld dat gebieden zouden moeten worden aangewezen indien de gemiddelde nitraatconcentratie in het grondwater meer dan 37,5 mg/l is en deze concentratie sinds 2007 een stijgende trend vertoont. Deze invulling sluit aan bij de systematiek onder de Grondwaterrichtlijn (nr. 2006/118/EG).

Oppervlaktewater:

Schaalgrootte aanwijzing

Anders dan voor het grondwater, is voor oppervlaktewater wel een wijziging voorzien ten opzichte van de aanwijzing van 2023, waardoor een groter aantal gebieden zal worden aangewezen. Zoals gezegd heb ik gekozen voor een gedetailleerd schaalniveau voor de aanwijzing van de NV-gebieden, te weten op het niveau van het KRW-oppervlaktewaterlichaam en het bijbehorende toestroomgebied. Ik heb WEnR gevraagd mij een advies te geven¹¹, waarbij de waterschappen, waar mogelijk in het korte tijdsbestek, hun expertise hebben aangedragen. De definitieve toestroomgebieden zijn door WEnR bepaald volgens de door mij vastgestelde procedures (zie bijlage 1). Op basis daarvan zal ik de toestroomgebieden vaststellen zoals in de kaart in bijlage 3, Figuur B3.2 is opgenomen.

De KRW-oppervlaktewaterlichamen zijn gekoppeld aan een gebied dat afwatert op het KRW-oppervlaktewaterlichaam. Hiermee is een landsdekende kaart van toestroomgebieden opgesteld. Daarbij zijn op enkele plekken KRW-oppervlaktewaterlichamen geclusterd tot één toestroomgebied of juist gesplitst in meerdere toestroomgebieden, waardoor gebieden hydrologisch goed afgebakend zijn en zodoende wordt aangesloten bij de situatie in het veld.

Selectie van waterlichamen en gebieden

Voor de beoordeling van de waterkwaliteit is uitgegaan van een beoordeling van de afzonderlijke KRW-oppervlaktewaterlichamen. Zowel de beoordeling van de toestand van de oppervlaktewaterkwaliteit als de aanwijzing van oppervlaktewaterlichamen, sluit aan op de methodiek van de KRW. WEnR heeft volgens de door mij vastgestelde methodiek aangegeven welke gebieden als NV-gebied worden aangewezen (bijlage 1), op basis van de door Deltares aangeleverde dataset van de

¹¹ dit rapport zal op korte termijn beschikbaar komen via <https://doi.org/10.18174/642870> –.

KRW-oordelen uit het Waterkwaliteitsportaal¹², waarvoor de waterschappen en Rijkswaterstaat data aanleveren volgens de KRW-systematiek. Bij de aanwijzing van de NV-gebieden is ook opnieuw een beoordeling gemaakt van de verontreiniging in 2023 al aangewezen gebieden in de beheersgebieden van de drie waterschappen Hoogheemraadschap van Delfland, Brabantse Delta, Hollands Noorderkwartier.

Stap 1: Per KRW-oppervlaktewaterlichaam wordt vastgesteld of er sprake is van verontreiniging. Als beide nutriënten, dus stikstof en fosfor, in een waterlichaam niet voldoen aan de norm van de KRW wordt aangenomen dat het toestroomgebied van dat waterlichaam met nutriënten verontreinigd is.

Stap 2: Een toestroomgebied is ook met nutriënten verontreinigd als één van beide nutriënten (stikstof of fosfor) niet voldoet en tevens de ecologische beoordeling (voor de meest relevante biologische parameter) niet voldoet. Op laatstgenoemde wijze wordt invulling gegeven aan het criterium «gevaar lopen te worden verontreinigd».

Stap 3: Vervolgens wordt rekening gehouden met de belasting vanuit de landbouw. Voor de wateren die voor stikstof én fosfor verontreinigd zijn, geldt dat minimaal één van de twee nutriënten voor meer dan 19% van de nationale belasting vanuit de landbouw afkomstig moet zijn. Dit percentage volgt uit de derogatiebeschikking (artikel 4, onder 1). Voor wateren die voor stikstof óf fosfor verontreinigd zijn, is voor het betreffende nutriënt gekeken of de verontreiniging voor meer dan 19% afkomstig is vanuit de landbouw. De berekening van de landbouwbelasting is uitgevoerd op het schaalniveau van de waterschappen, omdat op dat schaalniveau over heel Nederland voldoende betrouwbare gegevens beschikbaar waren.¹³

Kaart met nutriënten-verontreinigde gebieden

In bijlage 3 is de aanwijzing van de NV-gebieden weergegeven in twee kaarten. Er is onderscheid gemaakt tussen de aanwijzing op grond van de kwaliteit van grondwater (Bijlage 3, Figuur B3.1) en oppervlaktewater (Bijlage 3, Figuur B3.2).

Of een perceel binnen een NV-gebied valt wordt bepaald op basis van een topografisch perceel, waarbij geldt dat indien een perceel voor de helft of meer in een NV-gebied ligt, dit binnen het NV-gebied valt. RVO zal dit zo snel mogelijk na publicatie van de Urm voor elk topografisch perceel zichtbaar maken in *Mijnpercelen*.

Maatregelen in nutriënten-verontreinigde gebieden

Voor de topografische percelen die voor de helft of meer in een NV-gebied liggen dienen agrariërs die deelnemen aan derogatie het afbouwpad te hanteren dat sneller afbouwt naar 170 kg N/ha dierlijke mest in 2026. Dit betekent dat zij in 2024 210 kg N/ha mest mogen plaatsen, en in 2025 190 kg N/ha. Derogatiebedrijven die een sneller afbouwpad krijgen, kunnen een grotere aanvullende tegemoetkoming aanvragen via de Subsidieregeling Behoud grasland bij afbouw derogatie. Daarnaast zijn derogatiebedrijven op klei en veengronden verplicht een vanggewas na maïs toe te passen per 1 oktober en worden in deze NV-gebieden voor derogatiebedrijven voorwaarden gesteld aan het scheuren van grasland.

¹² <https://www.waterkwaliteitsportaal.nl/>.

¹³ <https://edepot.wur.nl/392093>. Zie voor nadere toelichting bijlage 1 bij deze brief.

In de derogatiebeschikking is opgenomen dat de totaal stikstofgebruiksnorm gradueel verlaagd moet worden met 20% in 2025 ten opzichte van de gebruiksnormen zoals opgenomen in Bijlage 1 van het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn¹⁴. Dit betekent dat er ook in 2024 een stap nodig is, om de verlaging gradueel te laten zijn. Voor de topografische percelen in de NV-gebieden worden de stikstofgebruiksnormen voor alle gewassen met ingang van 2024 verlaagd. Dit geldt voor alle agrariërs in NV-gebieden, dus ongeacht of de agrariër wel of geen gebruik maakt van derogatie. In 2024 geldt een verlaging van 5% ten opzichte van de totaal stikstofgebruiksnorm in 2023 voor teelten op percelen in NV-gebieden, hiermee wordt gradueel toegewerkt naar de in de derogatiebeschikking opgenomen verlaging van de stikstofgebruiksnormen naar 20% per 2025 in een NV-gebied aangewezen op grond van verontreiniging met stikstof. Het gaat daarbij om de stikstofgebruiksnormen die zijn genoemd in tabel 1 van bijlage A van de Urm.

Bij de maatregelen voor 2024 wordt geen onderscheid gemaakt naar de aanleiding voor de aanwijzing van een NV-gebied. Dit betekent dat ook indien een NV-gebied alleen wordt aangewezen vanwege een verontreiniging van oppervlaktewater met fosfor (waarbij de biologie ook niet op orde is), in 2024 ook een verlaging van 5% gaan gelden op de stikstofgebruiksnorm in tabel 1, bijlage A bij de Urm. Het is op dit moment als gevolg van de bepalingen in de derogatiebeschikking niet mogelijk om de verlaging van de stikstofgebruiksnorm voor de gebieden met een verontreiniging vanuit fosfor los te laten en in plaats daarvan te kiezen voor een andere maatregel met positief effect op de verlaging met nutriënten. Ik ben voornemens om te bekijken of per 2025, na afstemming met de EC, wel specifieke maatregelen getroffen kunnen worden waarmee fosforverontreiniging wordt verminderd, als (mogelijk deels) alternatief voor de verdere verlaging van 20% ten opzichte van de stikstofgebruiksnorm in tabel 1, bijlage A bij de Urm. Ik ga een advies vragen aan de CDM om te komen tot gerichte maatregelen ter vermindering van de verontreiniging met fosfor in deze gebieden. Ik stem dit ook af met de waterschappen.

Aanvullende maatregelen in de grondwaterbeschermingsgebieden

Sinds 1 januari 2023 is het op percelen in grondwaterbeschermingsgebieden niet langer mogelijk de hogere gebruiksnorm van de derogatie te gebruiken. Daarnaast verplicht de derogatiebeschikking Nederland om uiterlijk op 1 januari 2024 in de grondwaterbeschermingsgebieden die liggen in gebieden waar het grondwater door nutriënten is verontreinigd een pakket verplichte maatregelen toe te passen om de nutriëntenbelasting te verminderen. Voor de invulling van het pakket aan verplichte maatregelen in grondwaterbeschermingsgebieden waar het grondwater is verontreinigd door nitraten, kies ik voor een combinatie van een generieke verplichte maatregel met ingang van 1 januari 2024 met aanvullende gebiedsgerichte maatregelen vanaf 2025 in de grondwaterbeschermingsgebieden die zijn gelegen in NV-gebieden voor grondwater. De generieke verplichte maatregel wordt ingevuld door een extra verlaging van 5% van de stikstofgebruiksnorm in 2024 ten opzichte van tabel 1 bijlage A van de Urm. Hiermee komt de totale verlaging van de stikstofgebruiksnorm in deze gebieden uit op 10%. Deze verlaging gaat gelden voor teelten op topografische percelen in grondwaterbeschermingsgebieden die voor de helft of meer liggen in een NV-gebied dat is aangewezen vanuit grondwater.

¹⁴ Kamerstuk 33 037, nr. 431.

De invulling van de aanvullende vrijwillige gebiedsgerichte maatregelen wordt nadrukkelijk in samenwerking met de betreffende provincies opgepakt. In de Kamerbrief van 6 juli 2023¹⁵ is aangegeven dat de aanpak in de grondwaterbeschermingsgebieden vanuit de bestuursovereenkomst «aanvullende aanpak nitraatuitspoeling uit agrarische bedrijfsvoering in specifieke grondwaterbeschermingsgebieden» (BO nitraat) zal landen in de provinciale gebiedsprogramma's van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (hierna: NPLG). In de tussentijd wordt de afstemming over de aanpak in deze gebieden voortgezet via het overleg vanuit het BO nitraat. Ik hoop dat met gebiedsgerichte aanpakken gerichte keuzes gemaakt kunnen worden voor maatregelen die passend en proportioneel zijn in betreffende grondwaterbeschermingsgebieden en die opgenomen kunnen worden in de Provinciale Programma's Landelijk Gebied. Mocht dit per 1 januari 2025 onvoldoende vormgegeven kunnen worden, dan verwacht ik dat aanvullende generieke maatregelen genomen zullen moeten worden vanuit de mestwetgeving om te voldoen aan de derogatiebeschikking. Hierover zal medio 2024 besluitvorming plaatsvinden.

Derogatievrije zones rondom Natura 2000-gebieden

Sinds 1 januari 2023 is het op percelen in Natura 2000-gebieden niet langer mogelijk een hogere gebruiksnorm dierlijke mest op grond van een derogatievergunning te verkrijgen.¹⁶ In de derogatiebeschikking is opgenomen dat met ingang van 1 januari 2024 ook geen derogatievergunning meer mag worden verstrekt voor percelen die binnen een bufferzone liggen rondom de grens van een Natura 2000-gebied waar de kritische stikstofbelasting voor stikstofdepositie wordt overschreden. In de derogatiebeschikking worden deze zones gedefinieerd als de zones zoals gespecificeerd in het NPLG. Per 1 januari 2024 zullen er echter nog geen zones zijn aangewezen in het kader van het NPLG. Om te voorkomen dat daarmee niet wordt voldaan aan de voorwaarden van de derogatiebeschikking, heb ik daarom in overleg met de Europese Commissie besloten specifiek voor de komende twee jaar, vooruitlopend op het NPLG, derogatievrije zones rond Natura 2000-gebieden aan te wijzen. Deze maatregel vanuit het Rijk draagt bij aan het aanpakken van de stikstofdoelen in het NPLG. Provincies kunnen rekening houden met de maatregel en de effecten ervan in hun gebiedsprogramma's.

Ik heb aan WEnR gevraagd wat op basis van de beschikbare kennis en onderzoeken een realistische breedte is voor een derogatievrije zone rond een Natura 2000-gebied waarin de kritische depositiewaarde (KDW) wordt overschreden. WEnR komt in het advies tot een afstand van 250 meter van de grens van een Natura 2000-gebied waar de KDW wordt overschreden (zie bijlage 4). In bijlage 5 zijn de Natura2000-gebieden waar de KDW wordt overschreden aangegeven.¹⁷ Binnen deze afstand is vastgesteld dat een verminderde uitstoot van stikstof door veldemissies effect heeft op de depositie in het naburige Natura 2000-gebied. Dit draagt bij aan de opgave die er ligt om de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden te verminderen.

Dit betekent dat op topografische percelen die voor de helft of meer in die derogatievrije zone liggen, in 2024 en 2025 niet meer dierlijke mest mag

¹⁵ Kamerstuk 33 037, nr. 499 (Kamerbrief voortgang Bestuursovereenkomst Nitraat in Grondwaterbeschermingsgebieden, 6 juli 2023).

¹⁶ Stcrt. 2022, nr. 30615.

¹⁷ Bron data: <https://data.rivm.nl/data/stikstof/AERIUS/2023/>.

Tabel «RIVM-AERIUS_PercentageOverschrijdingGekarteerdOppervlak-M2023_20230901.xlsx». Gebieden zijn geselecteerd indien sprake is van overschrijding van de KDW op basis van de meest recente emissiegegevens (2021) of de prognose voor 2025 aangeeft dat er sprake is van dreigende overschrijding.

worden opgebracht dan 170 kg N/ha. Derogatiebedrijven die te maken krijgen met deze maatregel, kunnen een tegemoetkoming aanvragen via de Subsidieregeling Behoud grasland bij afbouw derogatie.

RVO zal zo snel mogelijk na publicatie van de Urm zichtbaar maken welke topografische percelen in een derogatievrije zone vallen rond aangewezen Natura 2000-gebieden op basis van de uitkomst van dit onderzoek, zodat voor iedere agrariër zichtbaar is of topografische percelen wel of niet in een derogatievrije zone liggen.

Aansluiting bij het Nationaal Programma Landelijk Gebied

Het NPLG heeft voor waterkwaliteit als doel de restopgave voor de landbouw van de KRW aan te pakken.¹⁸ Voor verbetering van de oppervlakte- en de grondwaterkwaliteit wordt daarom nadrukkelijk de verbinding gezocht met integratie van de waterkwaliteit in de integrale gebiedsgerichte aanpak voor het landelijk gebied. Met de implementatie van bovengenoemde voorwaarden van de derogatiebeschikking wordt de restopgave van de landbouw voor waterkwaliteit in het NPLG verkleind. De handreiking Gebiedsprogramma's NPLG zal worden geactualiseerd. Hierin wordt voor de gebiedsprogramma's een toelichting gegeven hoe bovengenoemde maatregelen bij kunnen dragen aan de gebiedsprocessen en de restopgave voor de waterkwaliteit.

Tot slot

Met de gedetailleerdere schaalgrootte van de aanwijzing van de NV-gebieden op toestroomgebied van KRW-waterlichaamniveau is meer gedetailleerd inzichtelijk in welke gebieden de oppervlaktewaterkwaliteit verbetering behoeft. Ik wil mij, in gezamenlijkheid met de sector, inzetten voor deze verbetering van de waterkwaliteit, zodat het areaal NV-gebieden in de toekomst naar verwachting afneemt. Medio december zal de wijziging van de Urm, waarmee de inhoud van deze brief in een ministeriële regeling wordt geregeld, door mij worden gepubliceerd om tijdig, vóór 1 januari 2024, aan de voorwaarden van de derogatieschikking te voldoen. Daarbij is 10 december a.s. de uiterlijke datum waarop ik de regeling, met de gemaakte keuzes, voor publicatie aan moet bieden. Na publicatie van de wijziging van de Urm, waarin naast de aanwijzing van de NV-gebieden ook de maatregelen die daar gaan gelden zijn opgenomen, zal op de website van RVO meer informatie te vinden zijn over bovengenoemde implementatie van maatregelen en over de wijze waarop voor 2024 een derogatievergunning kan worden aangevraagd.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
P. Adema

¹⁸ Kamerstuk 33 037, nr. 437 (Addendum 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn en derogatie).