

Minister van LNV wijst nutriënten-verontreinigde gebieden aan voor 2024

Kernboodschap Unie van Waterschappen

Goede waterkwaliteit is essentieel voor mens, dier en natuur. Waterschappen en andere partijen hebben de afgelopen decennia een grote verbetering gemaakt, maar de verbetering stagneert. Daarom investeren waterschappen ook de komende jaren flink, maar ze kunnen dit niet alleen.

Meststoffen zoals nitraat en fosfor zorgen nog altijd voor een flinke druk op de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. Meer maatregelen zijn daarom nodig. Met de aanwijzing van nutriënten-verontreinigde gebieden en maatregelen gericht op nitraat geeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hier deels invulling aan.

Doordat de maatregel voor een heel gebied wordt bepaald, kan dit echter ook agrariërs treffen die al positief bijdragen aan waterkwaliteit. De aanwijzing van nutriënt-verontreinigde gebieden kan zo het draagvlak onder agrariërs voor deelname aan gebiedsprocessen en andere waterkwaliteitsmaatregelen verminderen. Waterschappen hebben deze zorgen aan de minister gemeld.

Een effectieve aanpak vraagt om een combinatie van goed onderbouwde, stimulerende maatregelen, die zowel landsbreed als gebiedsspecifiek zijn. Juist met meer onderlinge samenhang werken we succesvol aan schonere en gezondere water.

Toelichting

De waterkwaliteit in Nederland staat flink onder druk, terwijl schoon en gezond water van onschatbare waarde is voor mens, dier en natuur. Waterschappen maken zich hierover zorgen. Want verbeteringen zijn er, maar deze gaan te langzaam en waterschappen kunnen het niet alleen. Zo zorgen de meststoffen nitraat en fosfor nog altijd voor een flinke druk op de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. Nederland krijgt van de Europese Unie - bij uitzondering - al jaren een verruiming voor de hoeveelheid mest die op landbouwgrond mag worden gebracht. Maar de EU vindt ook dat de waterkwaliteit in Nederland niet genoeg verbetert. Daarom komt aan die uitzondering (derogatie) in 2026 een einde.

Aanwijzing nutriënten-verontreinigde gebieden

Deze geleidelijke afbouw komt wel met de voorwaarde dat het Rijk gebieden aanwijst waar de afbouw versneld moet plaatsvinden, vanwege overmatige aanwezigheid van en gevoeligheid voor nutriënten. Dit zijn de 'nutriënten-verontreinigde gebieden'. Door het aanwijzen van deze NV-gebieden en daar maatregelen te treffen, blijft de afbouwregeling voor de resterende gebieden in Nederland tot 2026 behouden. De Europese Commissie verwacht dat versnelde afbouw van de derogatie een bijdrage levert aan de verbetering van de waterkwaliteit van oppervlaktewater en grondwater.

Methode van aanwijzen

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is verantwoordelijk voor het aanwijzen van deze NV-gebieden. Voor 2024 heeft het ministerie de waterschappen hierbij om advies gevraagd. De waterschappen hebben gebiedskennis en waterkwaliteitsdata gedeeld, met het doel de methode voor aanwijzing te helpen verfijnen. Zodat maatregelen genomen kunnen worden in de gebieden waar dat nodig is.

Voor 2023 waren de werkgebieden van de waterschappen Hollands Noorderkwartier, Delfland en Brabantse Delta volledig als NV-gebied aangewezen. Deze gebieden worden nu opnieuw, net als de rest van Nederland, beoordeeld volgens de vernieuwde methode. Voor heel Nederland wordt met de nieuwe methode bepaald of een gebied met nutriënten verontreinigd is of niet. Voor grondwater en oppervlaktewater zijn twee verschillende methodes uitgewerkt door het ministerie.

Zorgen waterschappen

Waterschappen houden zorgen over de aanwijzing van NV-gebieden. Waterschappen hebben aangegeven dat een directe relatie tussen het probleem (te veel nutriënten in oppervlaktewater) en deze maatregel (versnelde afbouw derogatie op gebiedsniveau) niet 1-op-1 te leggen is. Aangezien de maatregel op gebiedsniveau wordt bepaald, kunnen ook agrariërs getroffen worden die al een positieve bijdrage leveren aan de waterkwaliteit. Het is niet ondenkbaar dat de invoering van NV-gebieden ook nu leidt tot verlies aan draagvlak onder agrariërs. Bijvoorbeeld voor deelname in gebiedsprocessen en voor het nemen van andere maatregelen die de waterkwaliteit moeten verbeteren.

Daarnaast wijst het ministerie de NV-gebieden aan op basis van deels verouderde data (bronanalyses) en heeft het keuzes gemaakt die niet overeenkomen met de actuele kennis van de waterschappen over het watersysteem. Ook zijn de maatregelen enkel gericht op vermindering van uit- en afspoeling van nitraat naar grond- en oppervlaktewater en niet op fosfor.

Waterschappen hebben deze zorgen over de proportionaliteit en mogelijke neveneffecten van de maatregelen horend bij de NV-gebieden dan ook onder de aandacht gebracht van de Minister van LNV.

Maatregelen fosfor nodig

Een belangrijk punt waar de waterschappen aandacht voor vragen is het ontbreken van fosfomaatregelen voor nutriënten-verontreinigde gebieden waar fosfor boven de norm gemeten is. Deze stof is net als nitraat een behoorlijke last voor de waterkwaliteit. De Unie van Waterschappen benadrukt daarom het belang van maatregelen gericht op het verminderen van fosfor in oppervlaktewater.

Een effectieve aanpak vraagt om een combinatie van maatregelen. Dat is een gezamenlijke verantwoordelijkheid met keuzes die pijn kunnen doen, maar ook duidelijkheid geven. Juist zo zet Nederland stappen richting een betere waterkwaliteit voor mensen en de leefomgeving.

Vraag en antwoord

Welke gebieden worden voor 2024 aangewezen als nutriënten-verontreinigd?

Zie het nieuwsbericht van het ministerie van LNV met daarbij de stukken (waaronder Kamerbrief): <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/12/05/aanwijzing-nutriënten-verontreinigde-gebieden-samen-werken-aan-schoner-water>

Uit de kamerbrief: "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."

Wat is derogatie en de Nitraatrichtlijn?

De Nitraatrichtlijn van de Europese Unie heeft tot doel om de nitraatuitspoeling uit de landbouw naar het grond- en oppervlaktewater te verminderen. En om eutrofiëring - de ongewenste overmaat aan meststoffen zoals nitraat en fosfor in oppervlaktewater - tegen te gaan ([meer informatie](#)). Om die reden mogen agrariërs in Europa maximaal 170 kilogram nitraat per hectare per jaar via dierlijke mest toedienen aan landbouwgronden. Lidstaten mogen van deze maatregel afwijken (derogatie) als ze met objectieve criteria, zoals monitoring, en door de uitvoer van bepaalde extra maatregelen, kunnen aantonen dat ze geen afbreuk doen aan de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn. Derogatie is dus een verruiming van de hoeveelheid dierlijke mest die op het land uitgereden mag worden.

Afbouw derogatie

Zo mocht Nederland vanaf 2006 van deze maatregel afwijken. Om de waterkwaliteit te verbeteren bepaalde de Europese Unie in 2022 dat ons land deze verruiming *vanaf 2023 in 3 jaar* moet afbouwen. Daarmee moet Nederland per 2026 zonder uitzonderingen voldoen aan de Nitraatrichtlijn.

Waarom dan de NV-gebieden?

De geleidelijke afbouw van de Nederlandse uitzonderingspositie komt wel met de voorwaarde dat het Rijk gebieden aanwijst waar de afbouw versneld moet plaatsvinden: de nutriënten-verontreinigde gebieden (NV-gebieden). In deze gebieden lijden oppervlaktewater en grondwater onder een teveel aan nitraat en/of fosfor. Voor een belangrijk deel komen deze stoffen in het water terecht door mestgebruik in de landbouw.

In de derogatiebeschikking is opgenomen dat Nederland NV-gebieden moet aanwijzen, met een eerste stap vanaf 1 januari 2023 en waarbij op 1 januari 2024 een definitieve aanwijzing moet hebben plaatsgevonden. Door het aanwijzen van NV-gebieden en daar maatregelen te treffen, blijft de afbouwregeling voor de resterende gebieden behouden.

Wie bepaalt wat een NV-gebied is?

De aanwijzing van NV-gebieden en de daarvoor gehanteerde methode is de verantwoordelijkheid van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Voor de aanwijzing met betrekking tot grondwater heeft de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) een advies opgesteld. LNV heeft in afstemming met EU en door advies in te winnen bij o.a. waterschappen de methode voor aanwijzing van NV-gebieden voor oppervlaktewater vastgesteld.

RVO neemt de NV-gebieden op in hun kaartlaag en zorgt naar verwachting voor communicatie richting de agrariërs. Persvragen verwijzen we in principe door naar LNV en/of RVO. Tenzij beantwoording aan de waterschappen is, dan reageren we volgens de woordvoeringslijn. Wanneer vragen betrekking hebben op een specifiek waterschap, zoeken we daarmee afstemming.

Wat vindt de Unie van het aanwijzen van NV-gebieden?

De waterschappen hebben zorgen over de waterkwaliteit in Nederland. Deze moet echt fors beter voor mens, dier en natuur. Waterschappen investeren hierom de komende jaren flink, maar ook vanuit landbouw, industrie en Rijk zijn maatregelen nodig.

Waterschappen vinden het belangrijk dat maatregelen uit de derogatiebeschikking bijdragen aan een betere waterkwaliteit in het oppervlaktewater. Dit is nodig om draagvlak te behouden voor stimulerende maatregelen zoals uit het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer. En om met agrariërs in gebiedsprocessen stappen te kunnen zetten richting een betere waterkwaliteit.

De uitdagingen rondom waterkwaliteit pleiten voor een brede aanpak. Een belangrijk punt waar de waterschappen aandacht voor vragen is het ontbreken van fosformaatregelen voor nutriënten-verontreinigde gebieden. Dat is een gemis, omdat in een groot deel van Nederland de belasting van het oppervlaktewater met fosfor nog te groot is. De Unie van Waterschappen benadrukt daarom het belang van maatregelen gericht op het verminderen van fosfor in gebieden waar fosfor boven de norm voorkomt. Een effectieve aanpak vraagt om een combinatie van maatregelen, zowel generiek, per gebied, als stimulerend.

Wat is de rol van de waterschappen?

Voor 2023 had het ministerie van LNV een eerste aanwijzing gedaan van drie volledige werkgebieden van waterschappen (hoogheemraadschappen Delfland en Hollands Noorderkwartier en waterschap Brabantse Delta) als NV-gebied voor oppervlaktewater. De Unie van Waterschappen en de betreffende waterschappen waren hierover vooraf niet geïnformeerd of benaderd om hierover mee te denken.

Voor 2024 moet het ministerie de NV-gebieden definitief aanwijzen. Het ministerie heeft hiervoor ditmaal afstemming gezocht met waterschappen en provincies. Waterschappen hebben als waterautoriteit immers beeld van de waterkwaliteit en het watersysteem binnen hun gebieden. In dit traject was geen ruimte om het instrument zelf (NV-gebieden) ter discussie te stellen, wel om feedback te geven voor de wijze van aanwijzing van NV-gebieden. De inzet van de minister was om dit op een kleiner schaalniveau te doen en hierbij recht te doen aan de daadwerkelijke toestand in het water.

Namens de waterschappen heeft de Unie van Waterschappen en een aantal inhoudelijk betrokken waterschappers deelgenomen aan een werkgroep om het ministerie te adviseren. Met als doel te

adviseren over de methodiek voor aanwijzing, zodat het ministerie de NV-gebieden meer verfijnd kan aanwijzen. De uiteindelijke methode van aanwijzing van NV-gebieden en de daarvoor gehanteerde methode blijft echter de verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV.

Wat voor data hebben de waterschappen aangeleverd?

De waterschappen hebben gebiedskennis en waterkwaliteitsdata gedeeld. Voor de waterkwaliteitsdata wordt de meest recente data (laatste drie meetjaren) uit de KRW-monitoring gebruikt, zoals ook beschikbaar via het Waterkwaliteitsportaal. Ook hebben waterschappen in zeer korte tijd en specifiek voor de aanwijzing van de NV-gebieden advies en data over toestroomgebieden gegeven aan Wageningen Environmental Research (WEnR), dat de toestroomgebiedenkaart in opdracht van het ministerie heeft uitgewerkt. Hierdoor is het mogelijk dat het ministerie de aanwijzing van NV-gebieden kan verfijnen waardoor er gericht maatregelen getroffen kunnen worden.

Onderdeel van de aanwijzing is het bepalen van de landbouwbelasting van een gebied. Uit advies van de adviserende Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) blijkt dat er enkel een landelijk dekkende bronnenanalyse geschikt is van de periode 2010-2013. Deze heeft een bepaalde onzekerheid waardoor de methode uitgaat van de landbouwbelasting per werkgebied van de waterschappen in plaats van een kleiner schaalniveau. Er zijn de afgelopen jaren door meerdere waterschappen gedetailleerde bronnenanalyses uitgevoerd, waardoor voor sommige gebieden meer actuele data beschikbaar is. Het ministerie heeft evenwel gekozen voor een gelijk uitgangspunt voor heel Nederland.

Naar welke meststoffen wordt gekeken?

Er zijn twee hoofdtypen nutriënten die bijdragen aan verontreiniging van grond- en oppervlaktewater: nitraat en fosfor. Nitraat komt van natuurlijke bronnen zoals bodem, lucht en regenwater, maar ook vanuit (kunst)mestgebruik in de landbouw, vanuit industrie en huishoudens. Fosfor komt voornamelijk uit landbouw en huishoudens.

Vanuit de Europese Nitraatrichtlijn gelden beperkingen voor de hoeveelheid mest die op landbouwgrond mag worden toegediend, om zo de uitspoeling van *nitraat* naar het grond- en oppervlaktewater te verminderen en de ongewenste overmaat aan meststoffen (eutrofiëring) in oppervlaktewater tegen te gaan.

De Nitraatrichtlijn, de afbouw van derogatie en daarmee samenhangende NV-gebieden richt zich niet op maatregelen tegen fosfor, maar fosfor wordt wel meegenomen in de beoordeling of een gebied met nutriënten-verontreinigd is. Het ontbreken van fosformaatregelen is een gemis, omdat in een groot deel van Nederland fosfor boven de norm voorkomt en waterkwaliteit nadelig beïnvloedt. De Unie van Waterschappen benadrukt daarom het belang van maatregelen gericht op het verminderen van fosfor. Een effectieve aanpak vraagt om een combinatie van maatregelen.

Wat betekent het aanwijzen van NV-gebieden?

De voorwaarden en maatregelen die van toepassing zijn op percelen gelegen in NV-gebieden

zijn/worden op de website van RVO gepubliceerd.

Geldt het aanwijzen van NV-gebieden voor een bepaalde termijn?

Aanwijzing van de NV-gebieden geldt tenminste tot het einde van de derogatiebeschikking (eind 2025). Daarna is het afhankelijk van de ontwikkelingen van de waterkwaliteit en politiek.

Moet er in andere gebieden niets gebeuren?

In het algemeen geldt dat in Nederland zowel op klei-, veen, zandgronden de kwaliteit van het oppervlaktewater niet voldoet aan de doelen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Ook met het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn, bedoeld om dat uit- en afspoeling van nitraat en fosfor richting water te verminderen, worden de KRW-doelen voor oppervlaktewater in 2027 niet gehaald. In het addendum van dit actieprogramma staat dat het kabinet het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) de taak opdraagt om met een gebiedsgerichte aanpak in 2027 de doelen van de Nitraatrichtlijn en de KRW te realiseren. Dit betekent dat het NPLG ervoor moet zorgen dat in al het oppervlaktewater van landbouwgebieden de waterkwaliteitsdoelen worden gehaald en niet alleen in de KRW-waterlichamen. Een effectieve aanpak vraagt om een combinatie van maatregelen, zowel generiek (zoals de Actieprogramma's Nitraatrichtlijn), per gebied (PPLG's), als stimulerend (DAW, GLB).

Niet alleen waterschappen en provincies moeten de gebiedsgerichte aanpak oppakken. Ook van landbouworganisaties en agrarische ondernemers in het gebied wordt een actieve bijdrage gevraagd. Daarnaast heeft de rijksoverheid een verantwoordelijkheid voor het te voeren mestbeleid en waterkwaliteitsbeleid en de bijbehorende wetgeving.

Uitzonderingspositie (derogatie) Nederland vanaf 2006

Nederland heeft sinds 2006 derogatie gekregen, zodat er meer dierlijke mest (230 kilo nitraat per hectare op zandgrond, 250 kilo op overige gronden) mag worden uitgereden op grasland. De regering toonde aan dat grasland in Nederland een lang groeiseizoen heeft en een hoge stikstofopname. Bovendien wordt in de graslandbodem nitraat vrij snel omgezet in het onschadelijke stikstofgas. Daardoor was 250 kilo stikstof per hectare per jaar via dierlijke mest verantwoord. Tot dusverre verleende de EU daarop Nederland derogatie. Alleen agrariërs met minimaal 80% grasland komen in aanmerking voor derogatie.