



Minister

DG Water en Bodem
Dir. Waterkwaliteit en Grote
Wateren
Waterkwaliteit en
Beschikbaarheid

Rijnstraat 8

Contactpersoon
Bescherming persoonlijke levenssfeer



Datum
21 juli 2025

Kenmerk
IenW/BSK-2025/178724

nota ter informatie

Algemene informatie over relatie waterkwaliteit en
mestbeleid

Inleiding

U heeft in de RFL van 8 juli jl. aangegeven het gesprek met M LVVN te willen aangaan over het (ontwerp) 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn in verband met de effecten van meststoffen/nutriënten op de waterkwaliteit. Deze nota geeft aan wat uw verantwoordelijkheid hierbij is en gaat in op diverse actuele onderwerpen. Dit is tevens een basis voor het gesprek, maar desgewenst kunt u aangeven op welke onderdelen u een verdieping wenst.

Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water

Het doel van de Europese Nitraatrichtlijn uit 1991 is om de waterkwaliteit te beschermen tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen en eutrofiëring¹ van oppervlaktewater tegen te gaan.

De Kaderrichtlijn Water (KRW) uit 2000 heeft als doel het realiseren en behouden van schoon en gezond oppervlaktewater en grondwater, voor duurzaam gebruik. In 2027 dient een goede toestand bereikt te zijn, tenzij een legitieme uitzondering van toepassing is. Voor de goede toestand geldt onder meer de norm van 50 mg/l nitraat voor grondwater. Voor oppervlaktewater-lichamen zijn er onder meer normen voor de biologie (vissen, waterinsecten, waterplanten en algen) en ondersteunende² normen voor de concentraties nutriënten (stikstof en fosfor). Daarmee zijn deze KRW-normen er ook op gericht eutrofiëring van het oppervlaktewater te voorkomen.

De Nitraatrichtlijn en andere Europese richtlijnen die over bronnen van verontreiniging gaan (zoals de Richtlijn behandeling stedelijk afwater) worden in de KRW vermeld.

¹ Dit betekent verrijking met mest- of voedingsstoffen, ook wel aangeduid als nutriënten. Het gaat veelal om stikstof (N of nitraat) en fosfor (P), maar er zijn meerdere. Gevolg van een teveel aan nutriënten is overmatige groei van waterplanten (kroos) of algen met een eenzijdige soortensamenstelling.

² Bij de KRW gaat het naast chemische stoffen vooral om de biologie. Nutriënten zijn ondersteunende parameters en fungeren als 'kanaries in de kolenmijn'.

Verantwoordelijkheid Minister IenW

De minister IenW is systeemverantwoordelijk voor de waterkwaliteit en de implementatie van de KRW. Het nemen van de benodigde maatregelen ligt ook bij andere departementen (denk aan mestbeleid) en regionale overheden. De Nitraatrichtlijn is in feite een 'waterrichtlijn', maar omdat deze het kader vormt voor het mestbeleid is de minister van LNVN als eerste verantwoordelijk. In de Meststoffenwet is de medeverantwoordelijkheid van de bewindspersoon van IenW aangegeven voor het op of in de bodem brengen van meststoffen. Oorspronkelijk lag de verantwoordelijkheid met name bij de staatssecretaris van IenW voor bodem en milieu, maar vanwege de directe relatie met de waterkwaliteit in toenemende mate ook bij de minister van IenW.

In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), onder de Omgevingswet, zijn o.a. teelt- en mestvrije zones en voorschriften voor het gebruik van mest opgenomen. De teelt- en mestvrije zones zijn ingesteld om 'lozingen' van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen naar oppervlaktewater te voorkomen. Lozingen vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van IenW. De voorschriften bepalen o.a. wanneer mest wel of niet mag worden uitgereden en hoe mest moet worden uitgereden om emissie van ammoniak naar de lucht terug te dringen; dit is een medeverantwoordelijkheid van de staatssecretaris van IenW.

Nitraatrapportage

De Europese Nitraatrichtlijn vereist dat lidstaten iedere vier jaar een Nitraatrapportage opleveren over de implementatie van de Nitraatrichtlijn. Vanuit de verantwoordelijkheid voor waterkwaliteit is IenW opdrachtgever, LNVN is nauw betrokken. De rapportage wordt door het RIVM opgesteld en aan de Europese Commissie (EC) en de Kamer gestuurd.

De laatste rapportage is van 2024 (rondzendmap-2024/13454). De belangrijkste conclusie is dat hoeveelheid stikstof (N) en fosfor (P) in het grondwater en oppervlaktewater voor 2012 wel, maar sinds 2012 niet meer zijn gedaald. Er zijn slechts schommelingen die samenhangen met het weer. Met name in de zand- en lössgebieden voldoet Nederland nog niet aan de norm van 50 mg/l nitraat voor grondwater en er zijn diverse gebieden waar de bijdrage van landbouw aan de verontreiniging van het oppervlaktewater te hoog is, waarmee in feite (maar dat is aan de EC) niet aan de Nitraatrichtlijn wordt voldaan.

Nitraatactieprogramma's

De Europese Nitraatrichtlijn vereist ook dat lidstaten ieder vier jaar een Nitraatactieprogramma (AP) opstellen met maatregelen om emissies van N en P naar grond- en oppervlaktewater te verminderen. Omdat de beleidskeuzes raken aan waterkwaliteit dient de minister van IenW ook akkoord te geven. De EC moet er mee instemmen en heeft bij het huidige 7^e NAP (2022-2025) om aanvullende maatregelen gevraagd (in de vorm van een Addendum).

Het 8^e NAP wordt nu voorbereid en geldt voor 2026-2029. In de RFL van 8 juli jl. is ingestemd met het ontwerp, ook al lieten berekeningen zien dat de voorgestelde maatregelen onvoldoende effect sorteren. Bovendien zijn de uitkomsten van de berekening te rooskleurig, omdat het effect van mestfraude (anders dan in het najaar van 2024) niet in de berekeningen is meegenomen. Nu start een milieueffectrapportage (plan-MER) en een internetconsultatie.

De verwachting is dat de EC geen genoegen neemt met de inzet die nu in het ontwerp-8^e AP is opgenomen. De maatregelen zijn veelal afgezwakt t.o.v. van het 7^e AP en de derogatiebeschikking (zie hierna), terwijl er geen verbetering optreedt in de waterkwaliteit (zie vorige onderwerp). Zo bevatte het 7^e AP een verwijzing naar het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en de bijbehorende middelen om een transitie van het landelijk gebied in te zetten. Door het huidige kabinet is het NPLG echter niet verder ontwikkeld.

In het Bestuurlijk Overleg KRW heeft M LVVN aangegeven dat zij alleen voor grondwater de nutriëntenopgave generiek wil oplossen via het 8^e AP. Voor oppervlaktewater kijkt M LVVN naar regionale overheden voor de restopgave. Regionale overheden zijn hier zeer kritisch op, omdat zij onvoldoende instrumenten en middelen hebben (mede gezien wegvallen NPLG en Transitiefonds), en het mestbeleid als een primaire verantwoordelijkheid van het Rijk beschouwen. Daarmee is aanpak van de restopgave niet geborgd, wat een risico is voor het bereiken van de KRW-doelen en dus voor IenW.

Derogatie

De Nitraatrichtlijn stelt dat maximaal 170 kg N per hectare aan dierlijke mest mag worden toegepast, binnen de totale gebruiksnorm³. Nederland heeft vanwege gunstige productieomstandigheden vanaf 2006 een uitzondering (derogatie) gehad en mocht meer toepassen. De EC heeft geoordeeld dat Nederland niet meer aan de voorwaarden voldoet, omdat de waterkwaliteit onvoldoende verbeterde (zie ook hoofdstuk Nitraatrapportage).

Na onderhandelingen is een afbouwpad afgesproken van 2023 tot 2026, met aanvullende voorwaarden (vastgelegd in de **derogatiebeschikking**). Eén van de voorwaarden is de aanwijzing van nutriëntverontreinigde gebieden, waar extra beperkingen zijn opgelegd, zoals een verlaging van de totale hoeveelheid stikstof uit mest die gebruikt mag worden. De aanwijzing van de gebieden is mede gebaseerd op de kwaliteit van oppervlaktewater op basis van de KRW-normen.

Een voorwaarde om derogatie te mogen toepassen is dat ondernemers minimaal 80% grasland op hun bedrijf hebben. Bij grasland (en sommige andere gewassen) treden er veel minder verliezen op van nutriënten naar grond- en oppervlaktewater dan bij bouwland. Daarom 'presteren' derogatie-bedrijven beter dan andere bedrijven. Het feit dat derogatiebedrijven een groter aandeel dierlijke mest kunnen gebruiken en minder kunstmest (totale mestgiften zijn gelijk), heeft geringe invloed op de waterkwaliteit.

Door het stoppen van derogatie raken veel ondernemers in de problemen om hun geproduceerde mest kwijt te raken en/of moeten hier hoge kosten voor maken. Dit werkt fraude in de hand (rondzendmap-2025/6333). Het kabinet heeft recent besloten om opnieuw een derogatie aan te vragen. Internationale en diplomatieke betan

De waterkwaliteit is onvoldoende (en verbetert ook niet) en derogatie geeft een toename van de stikstofdepositie. Nederland zet ook in op RENURE. Hiermee zou verwerkte dierlijke mest onder voorwaarden mogen worden toegepast als kunstmest. In het volgende Nitraatcomité (19 september) wordt het derogatieverzoek door

³ Er zijn gebruiksnormen per bodem- en gewastype, waarbij onderscheid is gemaakt tussen dierlijke mest en de totale belasting (dus ook met kunstmest en andere meststoffen).

Nederland toegelicht en gestemd over RENURE. [Internationale en diplomatieke belangen](#)

Mestproductieplafond

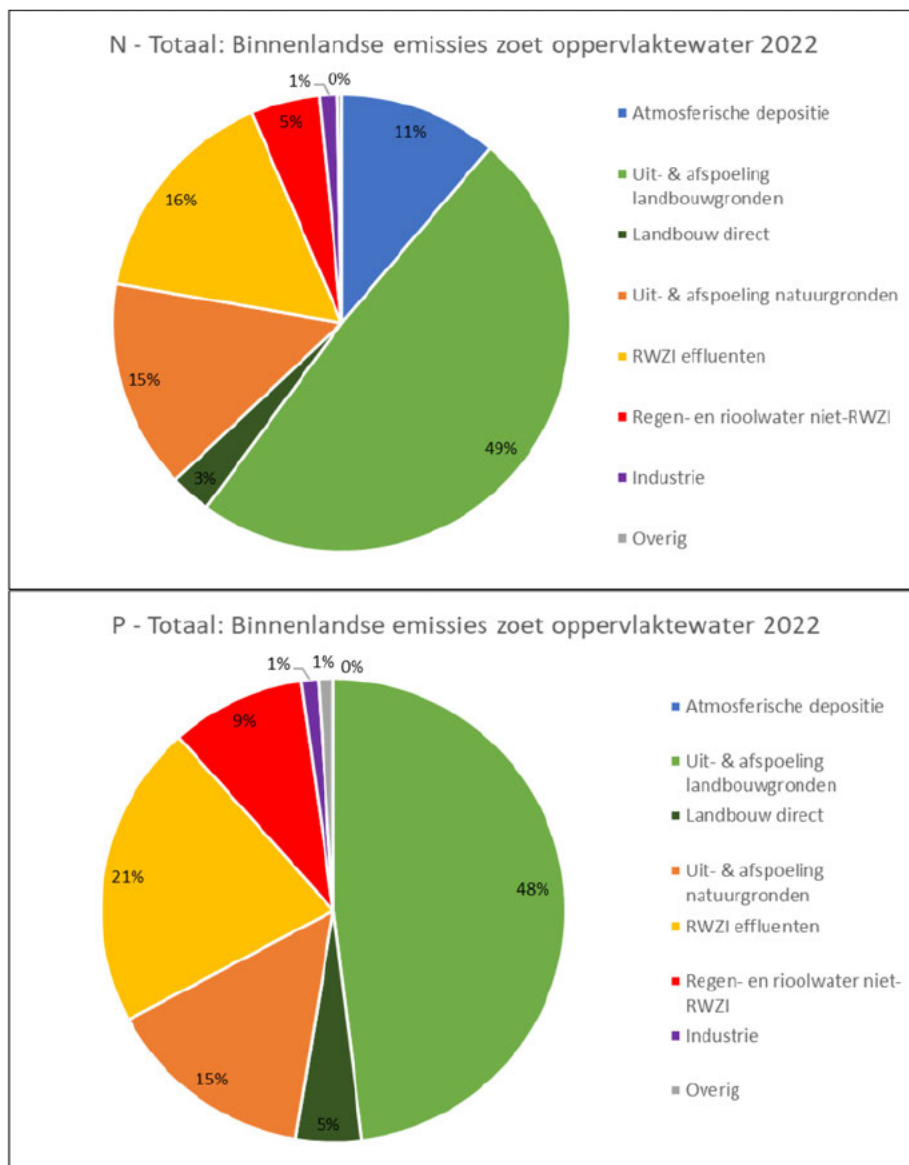
De EC stelt ook de mestproductieplafonds vast. Dit reguleert de maximale mestproductie van een lidstaat en daarmee de omvang van de veestapel. Met de derogatiebeschikking is het plafond verlaagd dat in 2025 bereikt moet worden. Om hieraan te voldoen worden mestproductierechten afgeroomd bij het verhandelen buiten familieverband. Sector en een aantal politieke partijen zijn zeer beducht voor een generieke korting op productierechten. [Eenheid van kabinetsbeleid](#)

Waterkwaliteit

De uitspoeling (via (ondiep) grondwater) en afspoeling (route over het land) van agrarische grond is in Nederland gemiddeld de grootste belasting voor de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater met stikstof (N) en fosfor (P). Onderstaande figuur is overgenomen uit de Nitraatrapportage; landelijk gezien komt meer dan de helft van de belasting van stikstof en fosfor op het water vanuit de landbouw. Daarbij moet bedacht worden dat de atmosferische depositie van stikstof op oppervlaktewater ook in belangrijke mate van de landbouw komt en dat er naast binnenlandse belasting ook een grote belasting via water uit het buitenland is. In de grote rivieren zorgt dit voor verdunning van het 'nationale water', maar in diverse grensbeken komt het water binnen met N en P ruim boven onze kwaliteitsnormen.

De grondwaternorm van 50 milligram nitraat per liter is afkomstig uit de Europese Drinkwaterrichtlijn (uit 1998). Deze norm is gebaseerd op de mogelijkheid om van grondwater drinkwater te maken. De nitraatnorm voor grondwater wordt in grote delen van de zandgebieden niet gehaald. Omdat de biologie van een meer, een rivier en een sloot verschillen, kunnen de normen voor N en P ook per oppervlaktewaterwaterlichaam verschillen. Voor N geldt dat deze in oppervlaktewater 5 á 6 maal strenger is dan die in het grondwater. Van de KRW-oppervlaktewaterlichamen voldoet ongeveer de helft aan de KRW-norm voor N en ook voor die voor P.

De verwachting is dat dat in veel waterlichamen niet gaat lukken om in 2027 alle doelen te halen. Door het verdwijnen van de derogatie zal het aandeel grasland afnemen. Omdat de uitspoeling van nutriënten onder bouwland veel hoger ligt, wordt voor nutriënten, en dus ook de biologie, eerder een achteruitgang verwacht.



Als doelen niet worden behaald, dan zijn er uitzonderingen mogelijk om dat te motiveren. De verwachting is dat dat voor nutriënten heel erg moeilijk wordt. De EC heeft al aangegeven dat men verbaasd is dat het NPLG en bijbehorend Transitiefonds zijn gestopt. Het is nog onduidelijk of een eventuele inbreukprocedure dan loopt via de Nitraatrichtlijn, en dus primair LVVN, of via de KRW bij IenW terecht komt.

Tot slot

Vanuit landbouw is er ook druk op de waterkwaliteit via gewasbeschermingsmiddelen, metalen en de hydrologie. Hierover wordt u op een ander moment geïnformeerd.

Het handelingsperspectief m.b.t. het mestbeleid is gebaseerd op het benadrukken van de gezamenlijke opgave voor de waterkwaliteit. Het is voor de landbouwsector een groot risico als de EC met generieke maatregelen komt, omdat Nederland zelf onvoldoende maatregelen treft. Het gaat dan met name

om gebruiksnormen voor (stikstof én fosfor) mest die zijn toegespitst op de gewasbehoefte en niet om de hoge mestproductie een bestemming te geven. Daarnaast dient grasland met nationaal beleid behouden te worden, als dat niet als voorwaarde bij een nieuwe derogatie wordt opgelegd.

Op dit moment is er een BO over het 8^e AP ingepland in de middag van 24 september. Op 25 september is een BO KRW ingepland en een vooroverleg met M LVVN op 19 september.

Bescherming persoonlijke levenssfeer

