

ONDERWERP Kamerbrief over definitief aanwijzen van Nutriënten Verontreinigde Gebieden
DATUM 20-12-2023
DOCUMENTNUMMER UTSP-79587362-12349
VAN Gedeputeerde Sterk en gedeputeerde Bakker
AAN Commissie RGW
BIJLAGEN 1. Kamerbrief “Voortgang implementatie derogatiebeschikking mest en implementatie nutriënten-verontreinigde gebieden”
2. Kaart met ligging NV-gebieden per 1 januari 2024

Minister Adema van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft op 5 december de Kamerbrief “Voortgang implementatie derogatiebeschikking mest en implementatie nutriënten-verontreinigde gebieden” gestuurd. De Kamerbrief willen we met u delen. Dit memo geeft een korte toelichting op de Kamerbrief en de betekenis voor de provincie Utrecht.

Met de Kamerbrief wordt de definitieve aanwijzing van de Nutriënten Verontreinigde Gebieden (NV-gebieden) en gebieden rondom N2000 aangekondigd. Eerder waren er al gebieden aangewezen, en hiermee wordt voldaan aan de Derogatiebeschikking uit 2022. De regeling gaat in per 1 januari 2024.

De NV-gebieden worden ingesteld om de kwaliteit van het grondwater en oppervlaktewater te verbeteren. Dit is nodig om de derogatie van de Europese Commissie te behouden. De derogatie is een uitzondering die Nederland heeft ten opzichte van de meeste andere Europese lidstaten om meer dierlijke mest op het land te mogen brengen. Deze uitzondering wordt binnen drie jaar afgebouwd en stopt per 2026.

De per 2022 vastgestelde NV-gebieden op de zandgronden, waaronder die aan de oostkant van de provincie Utrecht, blijven gehandhaafd en worden niet uitgebreid. Deze gebieden zijn aangewezen om de grondwaterkwaliteit te verbeteren voor onder andere de drinkwatervoorziening en de eisen die de KRW daarover stelt. Dit betekent dat de situatie voor dit gebied, waaronder de Gelderse Vallei, niet wijzigt ten opzichte van 2023.

Aan de westkant van de provincie worden per 1 januari 2024 nieuwe NV-gebieden aangewezen om hiermee de oppervlaktewaterkwaliteit te verbeteren. Hierbij gaat het om een aanzienlijk areaal. De extra gebieden en maatregelen dragen bij aan de opgaven voor waterkwaliteit en stikstof, en de doelen die hiervoor zijn afgeleid in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), en overgenomen in het concept Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG).

Agrariërs mogen minder dierlijke mest en kunstmest op het land brengen. Het gaat in de NV-gebieden om een versnelling van de afbouw van de hoeveelheid mest die ze op hun land mogen brengen. Een aantal voorwaarden uit de derogatiebeschikking grijpt substantieel in op de agrarische bedrijfspraktijk zoals ook in de Kamerbrief wordt gesteld. Het brengt onder meer extra kosten met zich mee voor het afvoeren van mest of een versnelde aanpassing van de bedrijfsvoering.

De implementatie van de derogatiebeschikking met bijbehorende maatregelen is de bevoegdheid van het Rijk. Hiermee wordt de zogenaamde restopgave van de landbouw voor waterkwaliteit in het NPLG en daarmee ook het UPLG verkleind. Omdat de maatregelen gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering van agrariërs, heeft de implementatie van de derogatiebeschikking indirect gevolgen voor onze Gebiedsgerichte Aanpak. Dit zal de komende tijd een onderwerp zijn in de gesprekken met agrarische ondernemers. Waar mogelijk kan de provincie ondersteunen met instrumenten die in het concept UPLG genoemd staan zoals de implementatie van de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw in de combinatie met uitbreiding van mogelijkheden voor ecosysteemdiensten, implementatie van voer- en managementmaatregelen, (technische) innovatie en extensivering.

TOELICHTING

Aanleiding Kamerbrief

Op 30 september 2022 is de derogatiebeschikking vastgesteld door de Europese Commissie. 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 mest bovenop de norm van 170 kg stikstof per hectare en stelt een aantal aanvullende voorwaarden. Eén van de voorwaarden voor het verlenen van derogatie is de aanwijzing van “met nutriënten verontreinigde gebieden” (NV-gebieden), uiterlijk op 1 januari 2024. In deze gebieden moeten agrariërs extra stappen zetten om de waterkwaliteit te verbeteren. Als overgangsmaatregel zijn per 1 januari 2023 al onder meer de zuidelijke en centrale zandbodems en lössbodems, aangewezen als NV-gebieden. Hier zijn de strengere bemestingseisen dus al een jaar van kracht (dit omvat een groot deel van oost-Utrecht).

De kamerbrief van 5 december jl. betreft de laatste stap om aan de derogatiebeschikking te voldoen. De aanwijzing van de NV gebieden gaat in per 1 januari 2024.

Proces tot Kamerbrief

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is verantwoordelijk voor het aanwijzen van de NV-gebieden. De waterschappen hebben informatie aangeleverd voor het aanwijzen van deze gebieden. Voor de aanwijzing per 2024 was de betrokkenheid van de provincies beperkt. De aanwijzing van de gebieden gebeurt erg laat. Bij het bepalen van de landbouwbelasting van een gebied heeft het ministerie gekozen om een landelijke dekkende bronnenanalyse uit de periode 2010-2013 te gebruiken, omdat recenter geen landelijke dataset beschikbaar is. Het ministerie heeft daarmee gekozen voor een gelijk uitgangspunt voor heel Nederland, maar doet mogelijk niet recht aan de actuele situatie.

NV-gebieden in de provincie Utrecht

Bijlage 2 geeft de ligging van NV-gebieden per 2024. 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 ruime aanwijzing per 1 januari 2024.

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.

Voor de provincie Utrecht betekent dit:

- *Vanuit het oogpunt van de grondwaterkwaliteit blijven de bestaande NV-gebieden gehandhaafd.*
Dit betreft NV-gebieden aan de oostkant van de provincie Utrecht. Deze zandgronden zijn in 2022 al als NV-gebied aangewezen. Vanuit het perspectief van de grondwaterkwaliteit worden geen aanvullende gebieden aangewezen.
- *Vanuit het oogpunt van de oppervlaktewaterkwaliteit worden nieuwe NV gebieden aangewezen.*
Deze nieuwe NV-gebieden liggen vooral in het westen van de provincie. De aanwijzing vindt plaats op het niveau van het KRW-oppervlaktewaterlichaam en het bijbehorende toestroomgebied.

Nieuwe maatregelen

De volgende maatregelen zijn, in hoofdlijnen, per 1 januari 2024 van toepassing (voor nadere info zie website van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland/RVO):

Reeds bekende maatregelen op derogatiebedrijven in alle NV-gebieden (per 1 januari 2024):

- Versneld afbouwpad derogatie.
- Eisen voor het scheuren van grasland (alleen toegestaan in het voorjaar, met uitzonderingen voor graslandvernieuwing en bloembollenteelt).
- Verplichting tot inzaai van een vanggewas na maïs.

Aanvullend nieuwe maatregelen op alle bedrijven in alle NV-gebieden:

Alle agrarische bedrijven in NV-gebieden moeten in 2025 het gebruik van de totale hoeveelheid stikstof vanuit dierlijke mest én kunstmest met 20% verlagen. Daar wordt naartoe toegewerkt door in 2024 de totale stikstofgebruiksnorm met 5% te verlagen.

Voor gebieden waar alleen een fosfor probleem is, zal in de loop van 2024 bekend worden of specifieke maatregelen kunnen worden ingevoerd als alternatief voor de verlaging van de 20% ten opzichte van de stikstofgebruiksnorm.

Grondwaterbeschermingsgebieden:

Het gaat hier om grondwaterbeschermingsgebieden die liggen in NV-gebieden aangewezen vanuit verontreiniging van grondwater. Dit zijn de grondwaterbeschermingsgebieden aan de oostkant van de provincie Utrecht. Vanaf 1 januari 2024 geldt op percelen in deze gebieden een verlaging van 10% van de stikstofgebruiksnorm. Vanaf 2025 geldt hier de 20% verlaging van de stikstofgebruiksnorm, zoals die in alle NV-gebieden geldt.

Zone van 250 meter rondom Natura 2000-gebied:

Bedrijven die percelen hebben die in een zone van 250 meter rondom Natura 2000-gebieden liggen, kunnen voor deze percelen in 2024 en in 2025 niet langer een derogatie krijgen.

Betekenis voor de provincie Utrecht voor het aanwijzen van de NV-gebieden

Agrarische ondernemers

Door de aanwijzing van de NV-gebieden neemt de mestplaatsingsruimte sneller af. Dit zorgt ervoor dat met name melkveebedrijven het komende jaar snel minder mest op het eigen bedrijf kunnen afzetten.

Omdat het aanbod van mest op de afzetmarkt toeneemt, lopen de kosten hiervoor snel op. Ook voor bedrijven die tot nu toe geen gebruik maakten van derogatie maar wel mest moeten afzetten, zoals hokdierbedrijven. Omdat de provincie Utrecht weinig akkerbouwbedrijven telt, is de afzetmarkt voor mest in de nabijheid van (melk)veebedrijven beperkt. Dit maakt de opgave voor de agrariërs in Utrecht groot.

Naast mestafzet kan de grondgebonden veehouderij ook extensiveren zodat er geen of minder mest afgezet hoeft te worden. Dit gaat ten koste van het verdienvermogen van een bedrijf en het is hierdoor niet een stap die eenvoudig gezet kan worden. Zeker niet zonder faciliterend beleid vanuit het Rijk en op deze korte termijn. De beschikbaarheid van de subsidieregeling 'Subsidie Behoud grasland bij afbouw derogatie' verzacht, maar is onvoldoende om de kosten te compenseren.

Dit generieke Rijksbeleid draagt bij aan een deel van de invulling van de water- en stikstofopgaven in het UPLG. Wel komt dit bovenop vele andere ontwikkelingen van de afgelopen jaren die ingrijpende gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering van agrariërs. Dit zal de komende tijd een belangrijk onderwerp zijn in de gesprekken met agrarische ondernemers.

Het Rijk kondigt aan in kaart te gaan brengen welke mogelijkheden agrariërs in hun bedrijfsvoering hebben om de uitspoeling van nutriënten naar het oppervlaktewater verder te verminderen en wil actief de boeren hierover informeren.

In afstemming met de maatregelen van het Rijk en het faciliterend beleid gericht op de agrarische sector die het Rijk aankondigt, zal de provincie Utrecht in de Gebiedsgerichte Aanpak, waar mogelijk, inzetten op ondersteuning van agrariërs. De verdere uitwerking van de instrumenten zoals die in het UPLG genoemd staan is hierbij leidend. Hierbij kan gedacht worden aan de implementatie van de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw in de combinatie met uitbreiding van mogelijkheden voor ecosysteemdiensten, implementatie van voer- en managementmaatregelen, (technische) innovatie en extensivering. Wij willen benadrukken dat hiervoor de (financiële) steun van het Rijk noodzakelijk is.

Vooruitlopend hierop zetten wij het komende jaar in op de eerste uitrol van de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw en op basis van het coalitieakkoord op de versterking van de directe begeleiding van agrariërs met de Relatiebeheerders en ondersteuning bij het opstellen Duurzame bedrijfsplannen.

KRW doelen

Een teveel aan nutriënten (fosfaat en stikstof) in het water vormen een belangrijke belemmering voor het halen van de KRW-doelen. Deze generieke maatregel op basis van de EU-nitraatrichtlijn, zal de doelen dichterbij brengen. De waterbeheerders en regionale overheden hebben niet voldoende instrumenten om de agrarische sector wat betreft mestgebruik te beïnvloeden. De maatregelen richten zich op stikstof. Fosfaat is andere nutriënt die de ontwikkeling van de ecologie in oppervlaktewater belemmert. Dat wordt hiermee nog niet volledig opgelost.

Drinkwatervoorziening (grondwaterbeschermingsgebieden)

De kwaliteit van het grondwater, dat is aangewezen voor de productie van drinkwater staat onder druk. De putten waaruit de drinkwaterbedrijven grondwater onttrekken voor de productie van drinkwater liggen diep. Nitraat is voor de drinkwatervoorziening in Utrecht (nog) geen probleem. Echter door de maatregelen, zal dit ook in de toekomst geen probleem worden.

Voor de N2000-gebieden/stikstofaanpak

In de Derogatiebeschikking uit 2022 is opgenomen dat de mestderogatie vanaf 1 januari 2024 komt te vervallen in bufferzones nabij Natura 2000-gebieden, waar de kritische stikstofbelasting voor stikstofdepositie wordt overschreden. Het ministerie van LNV heeft nu zones aangewezen van 250 meter rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, en kunnen daarmee opgenomen worden in de Provinciale Programma's Landelijke Gebied (in Utrecht: UPLG). In de provincie Utrecht zijn dat alle Natura 2000-gebieden behalve Eemmeer. Dit is gebeurd op basis van een expertoordeel van Wageningen Economic Research. Zij concluderen dat een bufferzone van 250 m met minder stikstofuitstoot effect heeft op de depositie in het naburige N2000-gebied. In deze zones geldt vanaf 2024 een gebruiksnorm van 170 kg stikstof in dierlijke mest per hectare.

Vervolg

- De aanwijzing is gebeurd via de Uitvoeringsregeling meststoffenwet en treedt in werking op 1 januari 2024.
- Zo spoedig mogelijk zorgt het Rijk dat op perceel niveau de NV-gebieden te raadplegen zijn op de website "Mijn percelen".
- Het Rijk is 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 kondigt het Rijk aan in kaart te willen brengen welke mogelijkheden agrariërs in hun bedrijfsvoering hebben om de uitspoeling van nutriënten naar het oppervlaktewater verder te verminderen. Het Rijk wil "best practices" ophalen en actief de boeren hierover informeren.
- Met de implementatie van de voorwaarden van de derogatiebeschikking wordt de restopgave van de landbouw voor waterkwaliteit in het NPLG verkleind. Het Rijk kondigt aan de handreiking Gebiedsprogramma's NPLG op dit punt te actualiseren.
- In afstemming met de maatregelen van het Rijk en het faciliterend beleid gericht op de agrarische sector die het Rijk aankondigt, zal de provincie Utrecht, waar mogelijk in de Gebiedsgerichte Aanpak inzetten op ondersteuning van agrariërs, zoals benoemd in de vorige paragraaf bij kopje "agrarische ondernemers".