

Vergaderjaar 2025–2026

33 037

Mestbeleid

Nr. 624

VERSLAG VAN DE RAPPORTEURS

3 oktober 2025

Introductie

De vaste commissie voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) heeft ons, leden Holman, Vedder en Meulenkamp, aangesteld als rapporteurs voor de evaluatie en mogelijke herziening van de Nitraatrichtlijn.¹

In het werkprogramma voor het jaar 2024 kondigde de Europese Commissie reeds een evaluatie aan van de Nitraatrichtlijn.² In de visie voor landbouw en voedsel van 19 februari 2025 werd duidelijk dat de evaluatie tegen het einde van 2025 wordt verwacht.³ Uit het gesprek met de Europese Commissie op 25 september 2025 hebben wij vernomen dat dit uitgesteld wordt tot begin 2026. De evaluatie zou mogelijk kunnen leiden tot een herziening van de Nitraatrichtlijn.

Op 19 september 2025 is gestemd over het RENURE-voorstel in het Nitraatcomité. Gelet op de nauwe samenhang van dit voorstel met de evaluatie en mogelijk herziening van de Nitraatrichtlijn hebben wij dit onderwerp ook aan de orde gesteld bij de ondernomen activiteiten.⁴

In dit tweede tussentijdse verslag zullen wij rapporteren over gesprekken die wij commissiebreed met de Europese Commissie hebben gevoerd op

¹ Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

² Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) 2021/2115 as regards the conditionality system, types of intervention in the form of direct payment, types of intervention in certain sectors and rural development and annual performance reports and Regulation (EU) 2021/2116 as regards data and interoperability governance, suspensions of payments annual performance clearance and controls and penalties.

³ COM(2025)75 MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S Een visie voor landbouw en voedsel Samen de landbouw- en voedselsector van de EU aantrekkelijk maken voor de toekomstige generaties

⁴ COM(2022) 590 MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S Waarborgen van de beschikbaarheid en betaalbaarheid van meststoffen

hoog ambtelijk niveau met vertegenwoordigers van DG Environment, het commissiebrede werkbezoek aan Denemarken (Kamerstuk 36 826, nr. 1), de beëindiging van een politieke dialoog over de derogatie, de analyse van de ontvangen input van de ECPRD-uitvraag, de samenvatting van de opgevraagde position paper over de wetenschappelijke onderbouwing van de 170 kilogram per hectare norm in de Nitraatrichtlijn (2025D37139) en over ons werkbezoek aan Brussel op 25 september 2025.⁵ Daarbij zullen wij onze bevindingen delen en een voorstel doen voor het vervolg van het rapporteurschap.

Aanbevelingen van de rapporteurs

Dit tussentijds verslag kan door de commissie LVVN worden betrokken bij de toekomstige commissiedebatten Landbouw- en Visserijraad en/of commissiedebatten Stikstof en mestbeleid.

De commissie LVVN kan zo spoedig mogelijk rapporteurs aanstellen na de installatie van de nieuwe Kamer om continuïteit op dit dossier te waarborgen.

De commissie LVVN kan vanaf de installatie van de nieuwe Kamer duidelijk zichtbaar proberen te maken dat Nederland bereid is te leveren op doelen rondom waterkwaliteit en duurzaamheid. Alleen dan kan ruimte ontstaan voor maatwerk, of zelfs een nieuwe, goed onderbouwde vorm van derogatie.

De commissie LVVN kan besluiten om te continueren om de Ierse landbouwcommissie op de hoogte te houden van verdere stappen of onderzoeken die de Kamer onderneemt met betrekking tot een derogatie.

Doel van het EU-rapporteurschap

Het rapporteurschap richt zich op de evaluatie van de Nitraatrichtlijn en de daaropvolgende mogelijke herziening van de Nitraatrichtlijn. Het rapporteurschap heeft enerzijds als doel om de informatiepositie van de Kamer te versterken en anderzijds om te zorgen voor aandacht en tijdige behandeling zodat het dossier zo optimaal mogelijk kan worden behandeld in de Kamer.

Bevindingen van de rapporteurs

Evaluatie Nitraatrichtlijn

De Europese Commissie geeft aan dat dit sinds de start van de Nitraatrichtlijn de eerste integrale evaluatie is van de richtlijn. Bij de evaluatie zal de Europese Commissie onder andere kijken naar de samenhang tussen de Nitraatrichtlijn en andere Europese wetgeving zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW) en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Verder zal de Europese Commissie kijken naar de kosten van implementatie van de richtlijn, directe voordelen van de richtlijn, mogelijkheden voor vereenvoudiging en mogelijkheden voor vermindering van administratieve lasten. Centraal staat uiteindelijk de vraag in welke mate de richtlijn geschikt is om de gestelde doelstelling te behalen, namelijk om waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen. Uit de gesprekken met de Europese Commissie kwam

⁵ ECPRD-vragen zijn informatieverzoeken die worden gedaan door het Europees Centrum voor Parlementair Onderzoek en Documentatie (ECPRD) aan nationale parlementen in de EU om inzicht te krijgen in standpunten over specifieke Europese beleidsthema's.

niet pertinent naar voren dat er sprake zal gaan zijn van een herziening. Wel heeft de Europese Commissie aangegeven dat het hun niet lukt om eind 2025 de evaluatie te presenteren door alle input die ze hebben ontvangen. Naar verwachting wordt de evaluatie nu begin 2026 gepresenteerd.

Het Europees Parlement (EP) heeft in twee initiatiefrapporten (Waterstrategie en Toekomst van landbouw en het GLB post 2027) plenair de noodzaak tot herziening van de Nitraatrichtlijn erkent.^{6, 7} De roep om herziening komt voort uit de wens naar meer flexibiliteit, ruimte voor circulaire landbouw en het gebruik van dierlijke meststoffen zoals RENURE. Toch zijn er ook Europarlementariërs die voorzichtigheid uitspreken: zij waarschuwen dat de herziening beide kanten op kan vallen.

Hoewel uit de position paper blijkt dat de 170 kilogram per hectare norm niet wetenschappelijk is onderbouwd, kwam uit alle gesprekken met de Europese Commissie consistent naar voren dat het zeer onwaarschijnlijk lijkt dat de norm zal worden verhoogd. Nederland staat redelijk alleen in de problematiek over deze norm. De Europese Commissie blijft elke keer afgeven dat de insteek van de evaluatie niet is om milieustandaarden te verlagen, maar dat de focus met name komt te liggen op vereenvoudiging en ondersteuning bij implementatie.

Evaluatie Nitraatrichtlijn: krachtenveld

Uit het gesprek met de Europarlementariërs op 25 september 2025 kwam naar voren dat het EP iets naar rechts is opgeschoven ten opzichte van het vorige mandaat, wat invloed heeft op het krachtenveld rondom landbouw- en milieudossiers. Binnen het EP speelt de discussie over de Nitraatrichtlijn vooral bij Nederlandse en Ierse leden. In bredere zin is het draagvlak beperkt. In het EP komen initiatieven om de nitraatrichtlijn ter discussie te stellen nu vooral vanuit de landbouwcommissie. De doelsturing-discussie staat ook nog maar in de kinderschoenen in het EP. De milieuc commissie is leidend op het nitraatdossier.

Uit alle gesprekken die wij tijdens dit rapporteurschap met de Europese Commissie hebben gevoerd, kwam naar voren dat Nederland in een unieke situatie zit wanneer het gaat om de problemen rondom mest- en stikstofbeleid. Het lijkt er tot op heden dan ook op dat Nederland één van de weinige landen is die grote problemen ervaart met de implementatie van de Nitraatrichtlijn. Dit is ook terug te zien in het zeer geringe aantal lidstaten met een derogatie. Dit speelt eigenlijk alleen in Nederland en Ierland. Denemarken heeft lange tijd ook gebruikgemaakt van de derogatiemogelijkheid, maar heeft inmiddels een alternatieve aanpak gevonden om aan de normen uit de richtlijn te voldoen. De Europese Commissie heeft aangegeven dat extensivering een belangrijk onderdeel kan vormen. Grondgebondenheid kan een goede vorm van extensivering zijn.

Wij hebben ook een set ECPRD-vragen uitgezet bij de nationale parlementen van de EU over de evaluatie en mogelijke herziening van de Nitraatrichtlijn om zo het krachtenveld beter in kaart te kunnen brengen. Van twintig parlementen is een reactie ontvangen. Er zijn maar weinig lidstaten waar de Nitraatrichtlijn publiek debat oproept. In veel landen wordt het alleen technisch (ambtelijk) besproken. Uit de reacties van de

⁶ European Parliament, 16 april 2025, «Report on the European Water Resilience Strategy» (REPORT on the European Water Resilience Strategy | A10-0073/2025 | European Parliament)

⁷ European Parliament, 16 juli 2025, «Report on the future of agriculture and the post-2027 common agricultural policy» (REPORT on the future of agriculture and the post-2027 CAP)

parlementen blijkt dat de lokale impact van de Nitraatrichtlijn sterk afhangt van de landbouwstructuur, milieukwaliteit, beleidskeuzes en de beschikbaarheid van ondersteuning voor boeren. Landen met intensieve landbouw of beperkte flexibiliteit in regelgeving ondervinden over het algemeen de grootste druk. Sommige EU-lidstaten pleiten voor meer flexibiliteit, betere afstemming met andere wetgeving of aanpassing aan lokale omstandigheden. De wensen variëren van technische verduidelijking tot fundamentele herziening. De meeste lidstaten steunen de bestaande norm van 170 kilogram stikstof per hectare per jaar uit dierlijke mest en een groeiend aantal landen pleit voor meer flexibiliteit of een herziening op basis van lokale omstandigheden, risico's en wetenschappelijke inzichten. Uit dezelfde input kwam ook naar voren dat de meeste landen RENURE zouden kunnen steunen voor het belonen van innovatie en het bieden van flexibiliteit. Hongarije en Oostenrijk vrezen echter voor negatieve milieueffecten of marktverstoringen.

Derogatie

De derogatie loopt eind 2025 af. Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd blijkt dat een nieuwe derogatie bijna kansloos is. Als de derogatie al zou komen, duurt het minstens anderhalf jaar voordat deze is toegekend. Volgens de Europese Commissie is er momenteel onvoldoende basis om een nieuwe derogatie aan Nederland toe te kennen. Er is tot nu toe onvoldoende onderbouwing geleverd. Daarbij komt dat de Europese Commissie in principe wil toewerken naar het beëindigen van uitzonderingsregimes zoals de derogatie. De Europese Commissie benadrukt daarbij dat de Nitraatrichtlijn zo is opgezet dat lidstaten veel vrijheid hebben bij het kiezen van de maatregelen die passen bij de lidstaat om de doelstellingen uit de richtlijn te behalen. De Europese Commissie benadrukt in deze context ook dat het haar rol is om het gelijk speelveld in Europa te bewaken. Het feit dat andere lidstaten wel een manier hebben gevonden om aan de Nitraatrichtlijn te voldoen, inclusief Denemarken die tot voor kort ook gebruikmaakte van een derogatie, maakt ook dat de Europese Commissie zich terughoudend opstelt ten aanzien van een eventuele nieuwe derogatie. Ze hebben goed voor ogen dat Nederland het mestplafond overschrijdt. Totdat er een stevig pakket op tafel ligt ten aanzien van het mestbeleid, lijkt het dan ook zeer onwaarschijnlijk dat een derogatie aan Nederland opnieuw zal worden verleend. Vanuit de Europese Commissie bestaat sterke aandacht voor het behalen van de KRW-doelen. De Europese Commissie heeft ons duidelijk gemaakt dat ze structurele zorgen heeft over de waterkwaliteit in Nederland. De Europese Commissie stelt vast dat de situatie sinds 2016 niet is verbeterd, en in sommige gevallen zelfs is verslechterd. Ook hier is het ontbreken van duidelijke, verplichte maatregelen op nationaal niveau benoemd als knelpunt. Nederland maakt, net zoals bij de Nitraatrichtlijn, geen harde toezeggingen en worden vervolgens niet of onvoldoende ingelost. Hierdoor zal de evaluatie van de KRW naar verwachting ook ongunstig uitpakken voor Nederland. Dit kan ook weer gevolgen hebben voor de vormgeving van het 8e Actieprogramma of zelfs leiden tot een infractie.

De Europese Commissie gaf Denemarken aan als dienend voorbeeld: dit land heeft afstand genomen van de derogatie en heeft concrete verbeteringen in de waterkwaliteit heeft gerealiseerd, waarmee ze vertrouwen van de Europese Commissie heeft weten te winnen. Een belangrijk verschil met Nederland is dat Denemarken werkt met verplichtende maatregelen, terwijl het Nederlandse beleid tot nu toe vaak als vrijblijvend wordt ervaren. De Europese Commissie waardeert de Deense aanpak vanwege de voorspelbaarheid en meetbaarheid van de ingezette koers.

Dat maakt het eenvoudiger om te beoordelen of een lidstaat daadwerkelijk aan de doelen van de Nitraatrichtlijn voldoet.

Wij concluderen uit de gesprekken die we tijdens het werkbezoek in Brussel hebben gevoerd dat de positie van Nederland in Brussel is verzwakt door jarenlange vrijblijvendheid en het niet nakomen van toezeggingen. Wij vinden het van cruciaal belang om nu zichtbaar te maken dat Nederland bereid is te leveren op doelen rondom waterkwaliteit en duurzaamheid. Alleen dan kan ruimte ontstaan voor maatwerk, of zelfs heel misschien een nieuwe, goed onderbouwde vorm van derogatie.

RENURE

RENURE is een bewerkte vorm van dierlijke mest die kan worden ingezet als kunstmestvervanger. Daarmee helpt het om waardevolle nutriënten uit mest beter te benutten, mestoverschotten te verminderen en de druk op de mestmarkt te verlichten. Tijdens het Nitraatcomité van 31 mei 2024 heeft de Europese Commissie het RENURE-voorstel gepresenteerd. Op 19 september 2025 heeft het Nitraatcomité zich positief uitgelaten over het toelaten van RENURE.

Tijdens ons werkbezoek aan Brussel bleek ook dat de ruimte die RENURE nu krijgt, ook moet worden gezien binnen de geopolitieke context. De EU heeft behoefte aan alternatieven vanwege de verminderde import van kunstmest uit derde landen zoals Rusland. Verschillende lidstaten, waaronder Frankrijk, zijn inmiddels ook positiever over RENURE dan voorheen nu zij investeringskansen op de markt zien. De Europese Commissie ziet de toelating van RENURE als een vorm van een permanente derogatie voor Nederland. Daarom is de kans dat er een extra derogatie gaat worden gegund volgens de Europese Commissie bijna nihil.

Terugkoppeling over de ondernomen activiteiten

Politieke dialoog afgerond

De politieke dialoog met de Europese Commissie over de derogatie is per april 2025 afgerond. Op 24 juni 2025 heeft de commissie LVVN nog een brief ontvangen van het Ierse parlement. De Ierse landbouwcommissie vroeg om informatie-uitwisseling met de Nederlandse Kamercommissie over hun aanpak en activiteiten rond de derogatie op de Nitraatrichtlijn, in aanloop naar het aflopen ervan eind 2025. De commissie LVVN heeft tijdens de procedurevergadering van 2 juli 2025 ingestemd met het verzoek van het Ierse parlement om hen op de hoogte te houden van eventuele verdere acties/onderzoeken die de commissie LVVN onderneemt met betrekking tot de derogatie in het kader van de Nitraatrichtlijn.

Werkbezoek Denemarken 7–9 mei 2025

Tijdens het commissiebrede werkbezoek aan Denemarken van 7 tot en met 9 mei 2025 hebben we gesproken over (de effecten van) het verlies van de derogatie op de Nitraatrichtlijn in Denemarken. Denemarken wordt binnen de Europese Commissie gezien als een lidstaat die met succes afstand heeft genomen van de derogatie onder de Nitraatrichtlijn. Opvallend is dat dit niet is gebeurd via een overstap naar natuurinclusieve of biologische landbouw, maar door het invoeren van een meer extensieve landbouwpraktijk binnen duidelijke en afdwingbare beleidskaders. Daarnaast heeft Denemarken stevig ingezet op overheidsfinanciering van de transitie, bijna als een soort AGRI-ETS: een systeem van emissiehandel in de landbouw. Voor ons biedt de Deense situatie belangrijke lessen: het laat zien dat een toekomst zonder derogatie haalbaar is, mits deze

gepaard gaat met heldere keuzes, voldoende financiering en zichtbare resultaten. De kern van de Deense aanpak ligt in het combineren van beleidsdoelstellingen met uitvoerbaarheid en vertrouwenwekkende uitvoering richting Brussel – precies waar het in de Nederlandse situatie momenteel vaak op spaak loopt.

Gesprek met DG Environment 12 juni 2025

Op donderdag 12 juni 2025 hebben wij een gesprek gevoerd met een delegatie van DG Environment die verantwoordelijk is voor de evaluatie en implementatie van de Nitraatrichtlijn. De Europese Commissie heeft een toelichting gegeven op de opzet en het doel van de evaluatie, en benadrukt dat een derogatie hoogstwaarschijnlijk niet opnieuw wordt afgegeven. De vertegenwoordiger benadrukte dat de Europese Commissie lange tijd flexibel is geweest voor Nederland met het verstrekken van een derogatie. Echter heeft dit volgens de Europese Commissie vier jaar lang tot onvoldoende resultaten geleid als het gaat om de verbetering van waterkwaliteit en het voldoen aan milieunormen. De Europese Commissie lijkt de bal nu dan ook bij Nederland te leggen om met maatregelen te komen zodat hierin (voor wat betreft de verbetering van de waterkwaliteit) stappen worden gezet.

ECPRD-analyse nitraatrichtlijn

In het voorjaar van 2025 hebben wij andere lidstaatparlementen via ECPRD benaderd om beter zicht te krijgen op hoe zij staan tegenover de evaluatie van de Nitraatrichtlijn en het RENURE-voorstel. Op basis van de verkregen input is een analyse opgesteld.

Opvragen position paper: onderbouwing van de 170 kilogram per hectare norm

Daarnaast hebben wij via Parlement & Wetenschap een wetenschappelijke position paper opgevraagd over de onderbouwing van de 170 kilogram per hectare norm in de Nitraatrichtlijn, om zo beter inzicht te krijgen in de wetenschappelijke basis van het huidige mestbeleid.

Werkbezoek Brussel 25 september 2025

Ook hebben wij een werkbezoek aan Brussel afgelegd op 25 september 2025, waarbij gesprekken zijn gevoerd met vertegenwoordigers van het Europees Parlement, de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU, alsook van DG Environment van de Europese Commissie en het Kabinet van Eurocommissaris Roswall, zoals hierboven in de verschillende paragrafen is beschreven. Onderwerpen die we hier aan bod hebben gesteld zijn het verwachte proces, RENURE, de derogatie, de evaluatie, de situatie van Nederland en de mogelijke herziening van de Nitraatrichtlijn. Zie de bijlage voor het programma.

Vervolg van het EU-rapporteurschap

Na het Verkiezingsreces 2025 is het aan de nieuwe Kamer om te bepalen of en wanneer de overige activiteiten uit de mandaatnotitie (het rondetafelgesprek, de conferentie en het werkbezoek aan Ierland) worden voortgezet, en of er (nieuwe) rapporteurs voor dit dossier worden aangesteld.

Meulenkamp
Holman
Vedder

Tijd	Vertegenwoordiger
12:50–13:50	Bert Jan Ruissen (SGP, ECR), AGRI-lid en Christine van Dijk, beleidsadviseur landbouw ECR
14:00–14:45	Ingeborg ter Laak (CDA, EVP), ENVI-lid
15:00–16:00	Kabinet Roswall: Paulina Dejmek Hack Tevens aanwezig: Ion Codescu, head of unit Land Use and Management
16:15–17:00	Carla Boonstra, hoofd van het LVVN-team bij de PVEU