



Minister

DG Water en Bodem

Dir. Waterkwaliteit en Grote
Waters
Waterkwaliteit en
Beschikbaarheid

Rijnstraat 8

Contactpersoon

Bescherming persoonlijke levenssfeer

advies MR / OR / VP

RFL 8 juli – Agendapunt 8^e Actieprogramma
Nitraatrichtlijn

Kenmerk

Inleiding

De minister van LNV stelt op grond van de Europese Nitraatrichtlijn iedere 4 jaar een actieprogramma op waarin maatregelen staan om de agrarische belasting van grond- en oppervlaktewater met nutriënten terug te dringen. In de RFL ligt het ontwerp 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (AP) voor 2026-2029 voor, waarbij instemming wordt gevraagd voor verzending aan de Kamer, start van de internetconsultatie en advisering door Commissie MER.

Samenvatting van het voorstel

- De Kamer is eerder geïnformeerd over de voortgang bij de vormgeving van het 8^e AP via de brief van 11 april jl. (RONDZENDMAP-2025/4358).
 - Het voorliggende concept 8^e AP bestaat voornamelijk uit voortzetting van de huidige maatregelen uit het 7^e AP en de derogatiebeschikking, met enkele aanpassingen (zowel versoepelingen als aanvullingen).
 - De verwachte effecten hiervan op doelbereik in grond- en oppervlaktewater zijn berekend door de WUR (bijlage bij brief) en worden betrokken bij het plan-mer traject.
 - Uit de Nitraatrapportage en de Tussenevaluatie KRW (beide uit 2024) blijkt dat we met huidig beleid niet gaan voldoen aan de KRW en de Nitraatrichtlijn.
 - De voor het 8^e AP doorgerekende aanpassingen in de generieke maatregelen zijn wat plussen en minnen op het huidige beleid; Ook hiermee worden de doelen niet gehaald:
 - Uit de (voorlopige) resultaten blijkt dat voor grondwater met de voorgenomen maatregelen in de regio's zand-zuid en löss opgaven zullen resterend om aan de norm vanuit de Nitraatrichtlijn te kunnen voldoen.
- LNV is voornemens om hiervoor de stikstofgebruiksnormen aan te passen (o.b.v. te ontvangen advies CDM), gericht op het behalen en/of behouden van de grondwaternormen in de verschillende regio's; met mogelijke aanscherping in gebieden waar doelen nog niet gehaald worden, en mogelijke versoepeling in gebieden waar

deze al (ruim) gehaald worden. Dit is echter niet gericht op KRW-doelbereik in oppervlaktewater.

- Voor oppervlaktewater volgt uit de (voorlopige) resultaten dat in het maximale scenario (met 20% korting op de totale stikstofgebruiksnorm) de KRW-opgave voor uit- en afspoeling van stikstof uit landbouwpercelen wordt gerealiseerd in 63% van de regionale KRW-waterlichamen; voor fosfor is dit 55%.
T.o.v. de referentie met het huidige beleid is dit een (beperkte) toename van respectievelijk 9% voor stikstof en 3% voor fosfor. De aangekondigde herziening van de huidige aanwijzing van NV-gebieden ('aandachtsgebieden') zal daar naar verwachting geen verbetering in brengen (zie *Argumentatie*).
Voor de KRW-oppervlaktewaterlichamen blijven er daarmee aanzienlijke opgaven voor stikstof en fosfor vanuit de landbouw. LVVN geeft (net als in brief van 11 april jl.) hierover in gesprek te zijn met regionale overheden.
- De vraag die voorligt in de RFL is of het huidige concept van het 8^e AP kan worden doorgeleid naar de MR, waarna het zal worden verzonden aan de Kamer, Commissie MER en een internetconsultatie wordt gestart.
- Parallel hieraan zal het 8^e AP verder worden uitgewerkt en aangevuld (mede n.a.v. de adviezen, consultatiereacties en afstemming).
- Uiterlijk eind 2025 moet het 8^e AP worden vastgesteld.

Politieke context

- M LVVN is als landbouwminister eerstverantwoordelijk voor het 8^e AP, maar M IenW dient mede akkoord te geven als systeemverantwoordelijke minister voor de waterkwaliteit en KRW.
- M LVVN heeft ervoor gekozen bij het samenstellen van het maatregelenpakket voorop te stellen wat draaglijk is voor de sector.
- In het Bestuurlijk Overleg (BO) KRW heeft M LVVN aangegeven dat zij alleen nutriëntenopgaven voor grondwater generiek oplost via 8^e AP, en restopgaven voor oppervlaktewater bij regionale overheden worden gelegd.
- Regionale overheden zijn hier zeer kritisch op, omdat zij onvoldoende instrumenten en middelen hebben, en het mestbeleid als een primaire verantwoordelijkheid van het Rijk beschouwen.
- Daarbij wordt er op gewezen dat de Nitraatrichtlijn ook voorschrijft om eutrofiëring van het oppervlaktewater tegen te gaan, waar de KRW-doelen voor oppervlaktewater (biologie en nutriënten) mede bepalend voor zijn.
- Bij het BO KRW van 25 september zal verder gesproken worden over de omgang met de restopgaven voor de KRW, o.b.v. de resultaten uit de doorrekening van het 8^e AP.
- In 2027 moeten de KRW-doelen bereikt zijn en verantwoording afgelegd worden aan Europa via de stroomgebiedbeheerplannen 2028-2033. De Europese Commissie (EC) ziet toe op naleving van de Nitraatrichtlijn en KRW, en kan bij niet-naleving een inbreukprocedure starten, wat kan resulteren in boetes of dwangsommen.
- De EC heeft NL in de evaluatie van de huidige stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 aangespoord om meer werk te maken van het reduceren van nutriëntenbelasting vanuit de landbouw.
- Volgens de analyse van de Landsadvocaat zijn m.n. voor KRW-doelen die niet gehaald worden door belasting mest en gewasbeschermingsmiddelen vanuit de landbouw er aanzienlijke juridische risico's.

Advies

1. Uw waardering uitspreken voor toezegging LVVN de KRW-opgaven voor oppervlaktewater goed in beeld te brengen en haar verantwoordelijkheid te nemen in afstemming met regionale overheden hierover.
2. Aangeven dat u als systeemverantwoordelijk minister voor waterkwaliteit zorgen heeft bij dit voorstel; met de voorgestelde varianten is het generieke beleid niet voldoende om te voldoen aan de Europese verplichtingen vanuit de Nitraatrichtlijn en de KRW: Dit vraagt om een grote inzet vanuit de regionale overheden en die hebben aangegeven daar grote bezwaren tegen te hebben. Het Rijk loopt hier juridisch gezien risico's mee (cf. analyse Landsadvocaat);
3. U kunt instemmen met het voorstel onder voorwaarden:
 - a. Ook een variant mee te nemen in de MER procedure die wél leidt tot doelbereik voor de doelen voor waterkwaliteit (nitraatrichtlijn en KRW);
 - b. Ook inzicht in overbesteding mee te nemen, zoals ook in eerdere analyses gedaan is, gezien de grote impact hiervan op de waterkwaliteit.

Argumentatie

AD 1: zorgen bij voorliggend pakket

- Uw voorganger is eerder geïnformeerd over de zorg dat de maatregelen onvoldoende zullen zijn (RONDZENDMAP-2025/4358), dat er (te) veel maatregelen aan de regio worden gelaten (RONDZENDMAP-2025/124143) en effecten mestfraude worden genegeerd (RONDZENDMAP-2025/6333).
- De berekeningen bevestigen het beeld dat het pakket onvoldoende zal zijn om de doelen te halen: in grondwater blijven er opgaven in zand-zuid en het lössgebied om gemiddeld aan de grondwaternorm te voldoen. In zand-midden en noord wordt ook onder akkerbouwbedrijven de norm gemiddeld overschreden (dit bevestigt belang behoud grasland).
- Voor grondwater gaat M LVVN (o.b.v. advies van CDM) bezien hoe met aanpassing van de stikstofgebruiksnormen alsnog doelbereik gehaald kan worden in alle gebieden. NB: aandachtspunt is dat ook naar mogelijke versoepeling wordt gekeken waar grondwaternormen al (ruim) gehaald worden, terwijl dit vanuit optiek oppervlaktewater mogelijk niet kan.
- Voor oppervlaktewater geeft zelfs het scenario met de hoogste korting op de stikstofgebruiksnorm (20%) slechts beperkte verbetering waterkwaliteit en blijven aanzienlijke opgaven over voor zowel stikstof als fosfor.
- De aangekondigde aanwijzing van aandachtsgebieden (herziening NV-gebieden) zal daar naar verwachting weinig verbetering in brengen, omdat:
 - Voor stikstof wordt aangegeven dat de korting op de stikstofgebruiksnorm niet hoger dan 20% zal zijn, waarmee dit geen toegevoegde waarde t.o.v. strengste scenario heeft.
 - Voor fosfor wordt i.p.v. huidige korting op de stikstofgebruiksnorm ingezet op infiltratiegreppels, waarvan effectiviteit onzeker is.
 - Daarmee kan dit zelfs tot een versoepeling t.o.v. de huidige aanwijzing van NV-gebieden leiden, waarbij de 20% geldt.
- Tot nu toe zijn in het ambtelijke traject vooral de opgaven voor de waterkwaliteit benadrukt vanuit IenW; het bepalen van de benodigde maatregelen is primair aan LVVN, die daarbij nauw met de sector optrekt.
- Belangrijk is dat dit ook voldoende zorgt voor tegengaan eutrofiëring in oppervlaktewater (cf. Nitraatrichtlijn) en adresseren landbouwopgave voor de KRW; en niet alleen gebaseerd wordt op doelbereik in grondwater.

AD 2 aanvullende variant die wél tot doelbereik lijkt

- Aangezien huidige pakket onvoldoende is voor doelbereik, en verwachting is dat Commissie MER en/of Europese Commissie op meer zal aandringen, moet er ook een variant met aanvullende generieke maatregelen voorbereid worden die wél tot KRW-doelbereik leidt (ondanks dat M LVVN nu politiek niet verder wil gaan).
- Dan kan afhankelijk van de uitkomsten van de overleggen van LVVN met regionale overheden over restopgaven, vervolgbesluitvorming plaatsvinden over het definitieve pakket.
- In de oplegnota geeft LVVN expliciet aan dat het nog geen definitieve besluitvorming betreft over de inhoud van het pakket van het 8e AP, maar gaat om de vervolgstap van het voorleggen van het concept 8e AP voor internetconsultatie en ter advisering aanbieden aan de Commissie MER.
- Er wordt aangegeven dat a.d.h.v. de inbreng in de internetconsultatie en het advies van de Commissie MER, het 8e AP verder zal worden aangevuld en verrijkt richting definitieve besluitvorming.
- Daarom zou IenW onder bovenstaande voorwaarden wel kunnen meegaan met doorgeleiding naar de MR. Op die manier kan LVVN wel stappen zetten, gezien de deadline het 8e AP eind 2025 definitief vast te stellen.

AD 3. Overbemesting wél adresseren

- M LVVN heeft tegen ambtelijk advies in besloten om 'overbemesting' boven de toegestane gebruiksruijme (waarvan belangrijk deel mestfraude is) niet in kaart te brengen, waardoor resultaten een aanzienlijk positiever beeld geven dan de praktijk (er wordt bij de doorrekeningen aangenomen dat dit niet meer plaats zou vinden, terwijl dit niet de realiteit is).
- Uit eerdere analyses (Evaluatie Meststoffenwet en Tussenevaluatie KRW) blijkt de impact van overbemesting op de waterkwaliteit aanzienlijk; het oplossen hiervan zou meer impact hebben dan alle maatregelen samen.
- N.a.v. geuite zorgen in de CFL, heeft LVVN in de oplegnota aangegeven dat er teveel onzekerheden zijn om overbemesting mee te kunnen nemen. Dit is echter geen legitiem argument, aangezien het in eerdere berekeningen wel is meegenomen (onzekerheden en aannames zijn daarbij inherent aan modelanalyses, maar geen reden om deze niet te doen). Daarom moet hier wel rekening mee gehouden worden in de berekeningen of er moet hard gemaakt kunnen worden dat overbemesting daadwerkelijk opgelost wordt.
- Ook de Europese Commissie is kritisch op de aanpak van mestfraude in NL. Sinds 2018 heeft NL mede op aandringen van de Europese Commissie *Versterkte Handhavingstrategie (VHS)* die sinds 2018 in het leven is geroepen. Van daaruit lopen diverse maatregelen om het toezicht en handhaving te verbeteren, bijvoorbeeld door mesttransport *realtime* te volgen. Onduidelijk is echter in hoeverre dit daadwerkelijk resultaat oplevert en zorgt voor het terugdringen van de overbemesting. Daarbij geldt dat de pakkans in het veld laag blijft gezien de beperkte capaciteit bij NVWA en prioritering op andere onderwerpen.
- Mestfraude door een deel van de sector leidt ook tot lastenverzwaring voor de rest die zich wel aan de regels houden. Ook vanuit deze partijen wordt opgeroepen tot strengere handhaving, zodat zij hier niet onder lijden.

AD 4. Doorrekeningen oppervlaktewater en regierol LVVN afstemming regio

- Mede n.a.v. geuite zorgen in de CFL, bevestigt LVVN dat doorrekeningen ook goed de KRW-opgaven voor oppervlaktewater in kaart brengen en LVVN de regie zal nemen in de afstemming met de regio over restopgaven.

- De uitkomst hiervan is onzeker en de eerdere zorg vanuit IenW dat de regionale overheden hier niet de instrumenten voor hebben en dit als een primaire taak van het Rijk zien, blijft onverminderd gelden.
- LVVN neemt hier echter wel de regierol op zich.

Spreektekst

- *Er ligt nog een flinke opgave voor de waterkwaliteit, waaronder ook voor nutriënten vanuit de landbouw: dit volgt onder meer uit de KRW-tussenevaluatie. Ook de Europese Commissie heeft ons hier begin dit jaar op gewezen in hun evaluatie van onze stroomgebiedbeheerplannen.*
- *Het 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn speelt daarin een cruciale rol, om straks in 2027 te kunnen voldoen aan de KRW eisen voor zowel grond- als oppervlaktewater. Ik waardeer alle inspanningen van LVVN hierbij.*
- *Tegelijkertijd heb ik als systeemverantwoordelijk minister voor de waterkwaliteit zorgen bij dit voorstel; met de opgenomen varianten is het generieke beleid niet voldoende om aan de doelstellingen te voldoen. Dit legt een grote opgave bij de regionale overheden en die hebben aangegeven daar grote bezwaren tegen te hebben.*
- *Ik kan instemmen met dit voorstel mits:*
 - *ook een variant meegenomen wordt in de MER procedure die wél leidt tot doelbereik voor zowel oppervlaktewater als grondwater. Dan kan dit bij de definitieve besluitvorming dit najaar betrokken worden.*
 - *En overbesteding wél meegenomen wordt bij de analyses, zoals in eerdere berekeningen ook gedaan is. Daaruit bleek dat de impact hiervan op de waterkwaliteit aanzienlijk is.*

Kader

Het opstellen van actieprogramma's is een verplichting voor LVVN vanwege de Nitraatrichtlijn. Met de actieprogramma's dient een bijdrage geleverd te worden aan de doelen van de KRW.

Krachtenveld, afstemming, financiële en juridische implicaties, communicatie

Maatregelen die nodig zijn voor de waterkwaliteit, hebben weinig draagvlak bij boeren. Bij de uitgangspunten en de voorgestelde maatregelen voor het 8^e AP heeft het belang waterkwaliteit minder zwaar meegewogen dan bij het huidige 7^e AP, terwijl er sinds 2012 geen verbetering is in de waterkwaliteit.

De Europese Commissie is kritisch op inzet NL t.a.v. waterkwaliteit, met name ook vanwege verontreiniging vanuit de landbouw (Rondzendmap-2025/1484).

Bescherming persoonsgegevens



Toelichting

Uit de (voorlopige) resultaten blijkt dat voor grondwater met de voorgenomen maatregelen in de regio's zand-zuid en löss opgaven zullen resteren om aan de norm vanuit de Nitraatrichtlijn te kunnen voldoen. In sommige droge jaren voldoen ook de regio's zand-midden en zand-noord niet aan de norm. In alle zand-regio's (zuid, midden en noord) en lössregio wordt onder akkerbouwbedrijven de norm gemiddeld overschreden (dit bevestigt het belang van behoud van grasland).

Voor oppervlaktewater blijkt uit de (voorlopige) resultaten dat landelijk de gemiddelde stikstofbelasting van het oppervlaktewater met maximaal 5% daalt (in het scenario met 20% korting op de totale stikstofgebruiksnorm). Het effect op de fosforbelasting is beperkt. Daarmee wordt volgens de berekeningen de KRW-opgave voor uit- en afspoeling van stikstof uit landbouwpercelen gerealiseerd in 63% van de regionale KRW-waterlichamen; voor fosfor is dit 55% (t.o.v. de referentie is dit een toename van respectievelijk 9% voor stikstof en 3% voor fosfor).

M LVVN verwacht dat er ook een bijdrage komt van maatregelen voor de landbouw vanuit regionale overheden. Het is logisch dat naar maatwerk wordt gekeken. Tegelijk hebben diverse gedeputeerden van provincies in de pitches aangegeven niet zomaar een deel van de opgave te willen overnemen. Daarbij verwijzen zij ook naar het stopzetten van het NPLG en het wegvallen van de financiële middelen vanuit het Transitiefonds. Om KRW-doelbereik te borgen mag verwacht worden dat LVVN, in samenwerking met IenW, hierbij wel ondersteuning biedt en regie houdt.