



TER BESLISSING

Datum

14 november 2025

Onze referentie

IenW/BSK-2025/280951

Opgesteld door

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

Beslistermijn

17 nov 2025 i.v.m. verzenden
agenda CFL van 25 nov op 20
nov en intern gesprek LVVN
op 18 nov

Bijlage(n)

4

Aan

Minister en Staatssecretaris

nota

Agendering 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn bij RFL/MR

Aanleiding

M LVVN wenst op 1 jan 2026 het huidige 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn (AP) te vervangen door het 8^e AP, dat dan geldt voor 2026-2029 (bijlage 02). Het AP valt onder de Meststoffenwet.

De minister van LVVN is primair verantwoordelijk voor wijzigingen aan regelingen onder de Meststoffenwet, maar wettelijk is vastgelegd dat deze dienen te worden afgestemd met het ministerie van IenW in verband met het belang van de bescherming van de bodem (en daarmee waterkwaliteit). Omdat het ook raakt aan de uitstoot van stikstof naar de lucht en de luchtkwaliteit, wordt het voorgestelde besluit aan beide bewindspersonen voorgelegd.

Het AP wordt ondertekend door zowel M LVVN als M IenW. Daarmee heeft M IenW mede beslissingsmacht over de vaststelling van het 8^e AP, en draagt M IenW ook mede de verantwoordelijkheid voor de inhoud van het 8^e AP.

Geadviseerd besluit

Niet instemmen met agendering van het 8^e AP in RFL en MR.

Door vaststelling van het 8^e AP zal de waterkwaliteit onvoldoende verbeteren en in veel gebieden verslechteren t.o.v. de beleidskeuzes uit 2025, hetgeen naar verwachting in strijd is met zowel de Nitraatrichtlijn als de KRW. De uitstoot van stikstof zal toenemen. Daarmee zal bovendien de kwaliteit van de lucht verslechteren en kan de stikstofdepositie op de natuur toenemen, dit helpt Nederland niet van het slot.

Als terugvaloptie kunt u besluiten om in te stemmen met agendering van het 8^e AP in RFL en MR, onder de voorwaarden dat

- een aantal nieuwe maatregelen (t.o.v. het huidige 7^e AP) die negatief effect hebben op milieudoelen uit het programma worden gehaald:
 - verhoging van de gebruiksnorm voor bepaalde gewassen,
 - het versmallen van mestvrije bufferstroken in bepaalde gebieden en
 - toezegging gebruiksnorm te verhogen als aan voorwaarden doelsturing is voldaan (zie toelichting);
- alsnog uitvoeren wordt gegeven aan het addendum 7^e AP

- dat afspraken worden over een 'addendum' met extra landelijke maatregelen (naast regionale maatregelen) voorgesteld worden in 2026 – zo mogelijk als onderdeel van de Kabinetsformatie.

Het wordt ambtelijk afgeraden akkoord te gaan met agendering in RFL en MR zonder de voorgestelde aanpassingen. Bij vaststelling van een 8^e AP dat in strijd is met de Nitraatrichtlijn en de KRW, is M IenW daar als mede-ondertekenaar mede verantwoordelijk voor.

Kernpunten

- De Commissie MER heeft in haar advies voor het 8e AP aangegeven dat in verschillende regio's de normen voor grond- en oppervlaktewaterkwaliteit niet worden gehaald. Het 'voorkeursalternatief' dat de basis vormt van het 8e AP heeft ten opzichte van het voortzetten van het vorige programma negatieve gevolgen voor de nitraatconcentraties van grond- en oppervlaktewater (bijlage 03). De Commissie stelt dat overige milieu-effecten *"onvoldoende in beeld zijn om deze te kunnen meewegen bij het besluit over het actieprogramma"* en *"dat significante negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet op voorhand uitgesloten kunnen worden"*.
- In de RFL van 14 okt heeft PBL de IenW-analyse bevestigd, dat het voorstel voor aanpassing van de stikstofgebruiksnormen en de aanwijzing van aandachtsgebieden stikstof leidt tot achteruitgang van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater en meer stikstof-depositie (rondzendmap-2025/12304). Desondanks is ingestemd met de start van internetconsultatie. Daarbij is afgesproken parallel de milieueffecten van het gehele 8^e AP door te rekenen.
- Aan de Eerste en Tweede Kamer is toegezegd: *"Met de reacties uit de nu te starten internetconsultatie van de wijzigingsregeling stikstofgebruiksnormen en aandachtsgebieden stikstof, de eerdere consultatiereacties op het 8e actieprogramma en het advies van de Commissie MER zal ik het actieprogramma en de voorgenomen wijzigingsregeling verder vervolmaken, zodat op 1 januari 2026 het 8e actieprogramma kan gaan gelden."*
- Deze berekeningen zijn afgerond en de conclusie voor grondwater is dat voor Zand Zuid en de Lössregio niet aan het doel van maximaal 50 mg/l nitraat wordt voldaan. Voor andere gebieden wordt het doel wel gehaald, onder de aanname van gemiddeld weer en het niet meer optreden van 'overbenutting' (grotendeels te wijten aan fraude). De uitspoeling van stikstof naar oppervlaktewater neemt overal toe, behalve in de regio Maas. Het effect op de stikstofuitstoot is *"licht negatief en wordt met name veroorzaakt door veranderingen in de mestgiften (als gevolg van aanpassingen in de stikstofgebruiksnorm) en behoud van het areaal grasland"* (bijlage 04).
- Als KRW-doelen niet worden gehaald, is een terecht beroep op een legitieme uitzondering nodig om aan de KRW te kunnen voldoen. De Landsadvocaat heeft aangegeven dat een beroep op een KRW-uitzondering juridisch gezien minder robuust is bij de normoverschrijdingen voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen, omdat daar moeilijk kan worden aangetoond dat het maximale is gedaan (Kamerstuk 27625, nr. [716](#)). Het 8^e AP is daar exemplarisch voor. Hierdoor loopt IenW een verhoogd risico op een Europese inbreukprocedure en kunnen er nationaal beperkingen t.a.v. vergunningverlening worden verwacht (naast de huidige stikstofbeperkingen).

Datum

14 november 2025

Onze referentie

IenW/BSK-2025/280951

Opgesteld door

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

Aan

Minister en Staatssecretaris

Bijlage(n)

4

- Op verzoek van LVVN heeft de Landsadvocaat enkele vragen beantwoord over de toetsing van het 8^e AP aan de KRW. Deze concludeert dat het 8^e AP op grond van de KRW alleen mag worden vastgesteld als aan de voorwaarden van de KRW is voldaan (wat inhoudt dat het geen achteruitgang van de toestand van een waterlichaam mag teweegbrengen en tijdig het bereiken van een goede toestand van waterlichamen niet in gevaar mag brengen). De Landsadvocaat ziet op dit punt diverse risico's met betrekking tot het 8^e AP (bijlage 05).
- Op dinsdag 18 nov worden de bijgevoegde stukken met M LVVN besproken. De ambtelijke inschatting is dat M LVVN ondanks het advies van de Commissie MER, de nieuwe berekeningen, het advies van de Landsadvocaat en de toezegging aan beide Kamers, niet van plan is nu aanpassingen door te voeren aan het 8^e AP. De verwachting is dat M LVVN wil volstaan met verwijzing naar een proces volgend jaar, nadat het 8^e AP in werking is getreden.
- Regionale partijen hebben aangegeven geen bijdrage te gaan leveren aan het verminderen van de belasting van water met meststoffen, als het Rijk deze ontoereikende inzet kiest.
- Nu niet instemmen met een aantal versoepelingen voor de sector en verslechtingen voor de milieukwaliteit, voorkomt dat deze maatregelen binnenkort weer teruggedraaid moeten worden en daarmee wordt het beeld van jojo-beleid niet verder versterkt. Bovendien kan de sector nadeelcompensatie gaan eisen als maatregelen later teruggedraaid worden, waardoor de kosten toenemen.
- Indien er geen overeenstemming wordt bereikt over een 8^e AP zal het 7^e AP een jaar langer van kracht blijven. Dit is gunstiger voor de milieudoelen, indien het 8^e AP niet wordt bijgesteld. Om die reden lijkt het ook uitlegbaar richting de Europese Commissie (EC).
- [Internationale en diplomatieke belangen](#)



Datum

14 november 2025

Onze referentie

IenW/BSK-2025/280951

Opgesteld door

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

Aan

Minister en Staatssecretaris

Bijlage(n)

4

Krachtenveld

M LVVN wil met de maatregelen vooral meer ruimte voor de afzet van dierlijke mest creëren. De belangen voor waterkwaliteit en stikstofuitstoot lijken daaraan ondergeschikt.

De agrarische sector is hiermee op korte termijn ingenomen (blijkt uit geringe aantal inspraakreacties t.o.v. 7^e AP), maar zal over niet al te lange tijd alsnog geconfronteerd worden met ander beleid (nationaal danwel Europees opgelegd). IenW heeft richting LVVN steeds de opgave met betrekking tot waterkwaliteit (en stikstof) benadrukt. Ambtelijke suggesties van IenW worden veelal niet overgenomen.

Waterschappen (bijlage 06) en provincies ageren tegen de aanwijzing van aandachtsgebieden, als opvolger van de 'nutrient-verontreinigde gebieden'. Dit is ondanks een uitgebreid proces dat LVVN met regionale partijen heeft gehad.

IenW doet mee aan het ambtelijk overleg en wordt ook op de hoogte gehouden van hetgeen intern binnen LVVN met de minister wordt gewisseld. Daaruit is bekend dat M LVVN het eigen ambtelijk advies regelmatig niet opvolgt, ten nadele van de waterkwaliteit en de uitstoot van stikstof.
Deze nota is afgestemd met DGMO en DGMI.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Informatie over adviezen van de Landsadvocaat kunnen niet worden gedeeld, m.u.v. hetgeen daarover via brieven aan de Kamer openbaar gemaakt is.

Bijlagen

Volgnummer	Informatie
02	Laatste versie 8 ^e actieprogramma Nitraatrichtlijn
03	Advies Commissie MER
04	Doorrekening 8 ^e AP met actuele gebruiksnormen en aandachtsgebieden door WEnR
05	Advies Landsadvocaat op vragen LVVN
06	Reactie UvW op gebruiksnormen en aandachtsgebieden

Datum

14 november 2025

Onze referentie

IenW/BSK-2025/280951

Opgesteld door

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

Aan

Minister en Staatssecretaris

Bijlage(n)

4

Toelichting

De Meststoffenwet en de daarop gebaseerde regelgeving dragen bij aan het verwezenlijken van de doelen van Europese Nitraatrichtlijn, inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. De richtlijn 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.

Maatregelen die uit het 8^e AP gehaald dienen te worden

Er zijn een drietal maatregelen opgenomen in het 8^e AP die t.o.v. het 7^e AP leiden tot een verslechtering voor het milieu.

1. verhoging van de gebruiksnorm voor bepaalde gewassen,
2. het versmallen van mestvrije bufferstroken in bepaalde gebieden en
3. toezegging gebruiksnorm te verhogen als aan voorwaarden doelsturing is voldaan.

Toegevoegd moet worden uit het addendum van het 7^e NPA: grootschalig herstel beekdalen en grondgebonden landbouw in 2032.

Ad 1. Het CDM is gevraagd de gebruiksnormen te actualiseren, waarbij de norm van 50 mg nitraat/l grondwater het vertrekpunt was. In gebieden waar nog ruimte was om de norm op te vullen, zijn hogere gebruiksnormen voorgesteld zonder de gevolgen voor oppervlaktewater en stikstofuitstoot naar de lucht daarbij de te betrekken. Daarboven is beleidsmatig besloten de gebruiksnorm voor gras op lössgrond te verhogen, terwijl de CDM advies daar geen uitsluitel kon bieden en er daar een grote opgave is voor de waterkwaliteit. Om die reden wordt voorgesteld de bijstelling naar boven van de gebruiksnorm niet in het 8^e AP op te nemen.

Ad 2. Vanwege de effectiviteit is in het 7^e AP een maatregel opgenomen voor mestvrije bufferstroken met een vaste breedte vanaf bepaalde waterlopen. In het 8^e AP worden deze mestvrije bufferstroken in bepaalde gebieden versmald (om meer mest te kunnen toepassen), zonder dat de effecten op de waterkwaliteit en stikstofdepositie op Natura-2000 gebieden daarvan zijn beoordeeld.

Ad 3. In de zand- en lössgebieden, waar de opgave voor de kwaliteit van grondwater groot is, zijn de gebruiksnormen voor uitspoelingsgevoelige gewassen beleidsmatig opgehoogd. Als argument is gebruikt dat er in het gebied ook gewassen staan die minder uitspoeling veroorzaken, waardoor het 'gemiddeld' op 50 mg nitraat/l uit kan komen. Daarbij is uitgegaan van een gedateerde verdeling van gewassen (er is veel grasland verdwenen in recente jaren) en er is geen graslandnorm opgenomen om het aandeel gras te bewaken. Wel wordt nu al toegezegd dat percelen die gaan voldoen aan nog te bepalen criteria voor doelsturing hogere gebruiksnormen mogen toepassen tot aan 20% van het bemestingsadvies. Dat is in strijd met de gekozen middeling.

Maatregelen die nodig zijn voor significante verbetering van de waterkwaliteit

Het is op zich redelijk goed bekend wat wel nodig is om de doelen voor waterkwaliteit dichterbij te brengen. Deze maatregelen (sturen op gewassen, grondgebonden landbouw en verkleinen van de veestapel) waren onderdeel van een bijna-akkoord bij het Landbouwakkoord en zijn elementen die nu ambtelijk voor een volgend kabinet weer worden voorbereid.

Met name op zand- en lössgrond dient per gewas een stikstofgebruiksnorm gekozen te worden, waardoor de norm voor grondwater op dat perceel behaald

Datum

14 november 2025

Onze referentie

IenW/BSK-2025/280951

Opgesteld door

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

Aan

Minister en Staatssecretaris

Bijlage(n)

4

wordt. Dit betekent in de praktijk dat het op die gronden niet lang economisch rendabel is om bepaalde uitspoelingsgevoelige gewassen te telen.

Deze maatregel is in het bijzonder nodig in drinkwaterbeschermingsgebieden. Vervuiling van het grondwater leidt tot problemen bij de bereiding van drinkwater. Diverse putten zijn nu al gesloten vanwege een teveel aan meststoffen en/of gewasbeschermingsmiddelen.

Een andere goede maatregel is het instellen van een graslandnorm, die er voor zorgt dat landbouw weer grondgebonden wordt. Dus dat de mestproductie wordt afgestemd op de plaatsingsruimte in de buurt van het bedrijf. Hiermee is het ok beter mogelijk de fraude te verminderen en dit kan ook helpen in het terugbrengen van de stikstofuitstoot naar de lucht.

Verder is er ambtelijk brede consensus dat het aantal dieren verminderd moet worden om de druk op de mestmarkt te verlichten. Sturing zou kunnen via verlaging van het mestproductieplafond. Minder dieren, en daarmee minder mest, is nodig voor het bereiken van een goede waterkwaliteit, maar ook voor verminderen van stikstofdepositie, schone lucht en dierenwelzijn.

Proces sinds de zomer 2025

In de RFL van 8 juli heeft M IenW ingestemd met het ontwerp 8^e AP (rondzendmap-2025/8174). Vervolgens is op 14 juli de internetconsultatie en advisering van de Commissie voor de Milieueffectenrapportage (plan-MER) gestart. [Eenheid van kabinetsbeleid](#)

In de toelichtende nota zijn diverse inhoudelijke bezwaren opgenomen bij een eerder concept van het 8^e AP.

De actualisatie van gebruiksnomen en aanwijzing van aandachtsgebieden is daarna vormgegeven. Hierover is besloten in de RFL van 14 okt (rondzendmap-2025/12186) en de MR van 17 okt (rondzendmap-2025/12304). Toen is de internetconsultatie gestart over de bijbehorende wijzigingsregeling. De nieuwe doorrekening van het 8^e AP door Wageningen Environmental Research (WEnR) is 10 november opgeleverd door WEnR.

LVVN zet er op in om 25 nov het 8^e AP in de CFL te behandelen ten behoeve van besluitvorming in de MR van 5 dec. Op 10 dec is er een Commissiedebat stikstof en mestbeleid.

Datum

14 november 2025

Onze referentie

IenW/BSK-2025/280951

Opgesteld door

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

Aan

Minister en Staatssecretaris

Bijlage(n)

4