

Oplegger CFL – 25 november 2025

Opmerkingen van Bescherming persoonlijke levenssfeer in rood toegevoegd

In de CFL ligt een concept kamerbrief over het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn (8^e AP), met als bijlagen het 8e AP en de wijzigingsregeling over de actualisatie van de stikstofgebruiksnormen en de aanwijzing van aandachtsgebieden stikstof. Een gelijke brief zal aan de EK worden gezonden.

[Een deel van de hier gemaakte opmerkingen is ook van toepassing op de Kamerbrief.]

Vervolgproces

De concept kamerbrief over het 8^e AP wordt geagendeerd voor de RFL van 2 december a.s. richting de MR van 5 december a.s. zodat het 8e AP en de wijzigingsregeling over de stikstofgebruiksnormen en de aanwijzing van aandachtsgebieden stikstof op 1 januari 2026 kunnen ingaan.

[Aandachtspunt als het toch tot de MR doorloopt, is dat bij een definitief akkoord een voorbehoud gemaakt moet worden vanwege de opvatting van de Kamer. CD stikstof en mestbeleid is gepland op 10 december.]

Verzoeken aan de CFL

De CFL wordt gevraagd te reflecteren op de concept kamerbrief en het 8e AP en in te stemmen met het agenderen van de kamerbrief 8^e AP voor de RFL van 2 december a.s. Voorts verzoeken wij de CFL akkoord te gaan met het doen van tekstuele aanpassingen in het 8^e AP en de wijzigingsregeling richting de RFL van 2 december a.s.

Aandachtspunten

8^e Actieprogramma

- Het voorliggende 8^e AP is uitgewerkt langs de hoofdlijnen van het concept 8^e AP, zoals vastgesteld in de MR van 11 april jl. Hierna is het 8^e AP langs deze lijnen verder uitgewerkt, waarna met instemming van de MR op 11 juli jl. de internetconsultatie van het 8^e AP gestart. [Hieraan had toegevoegd kunnen worden dat op basis van eerdere behandeling in de RFL in de Kamerbrieven van oktober 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.” Er zijn geen aanpassingen gedaan gericht op verbetering van de maatregelen voor de milieudoelen.]
- De Nitraatrichtlijn schrijft voor dat verontreiniging van grond- en oppervlaktewater door nutriënten afkomstig van de landbouw moet worden voorkomen en verminderd. Vanuit de Nitraatrichtlijn rust op Nederland de verplichting om daartoe maatregelen te treffen in een actieprogramma (ten minste eens in de vier jaar).
- Met het 8^e AP geeft Nederland invulling aan deze verplichting en met het actieprogramma wordt eveneens bijgedragen aan het behalen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) waar het nutriënten afkomstig van de landbouw betreft.
- Het huidige 7e actieprogramma loopt tot en met 31 december 2025 en vanaf 1 januari 2026 zal het 8^e AP gaan gelden. In algemene zin worden de maatregelen uit het 7^e actieprogramma en de derogatiebeschikking 2022-2025 voortgezet en waar nodig aangescherpt, ongeacht of er sprake zal zijn van een nieuwe derogatie. [Netto vindt er geen aanscherping, maar vooral een afzwakking plaats. Dat komt door het verhogen van de stikstofgebruiksnorm voor veel gebieden/gewassen, het verkleinen van bufferstroken, verkleinen van 'aandachtsgebieden' t.o.v. eerder nutrient-verontreinigde gebieden en bovendien afzwakken van de aanvullende maatregelen die daar getroffen worden.]
- Het 8^e AP ziet op het gehele Nederlandse grondgebied en bevat naast generieke maatregelen ook een vrijwillig ingroeipad bedrijfsgerichte doelsturing (in lijn met aangenomen moties van

Van Campen en Van der Plas (Kamerstuknummer 33037 nr. 511) en Vedder c.s. (Kamerstuknummer 33037, nr. 514 en Kamerstuknummer 33037, nr. 593).

- Met de omslag naar bedrijfsgerichte doelsturing wordt agrarische ondernemers de mogelijkheid geboden bepaalde verplichtende maatregelen los te laten, mits zij goede resultaten laten zien op de indicatoren voor grondwaterkwaliteit. Hierdoor krijgen ondernemers meer ruimte te om eigen keuzes te maken in de te nemen maatregelen om de grondwaterkwaliteit goed te houden. De verwachting is dat het inzicht in het effect van het eigen handelen op de grondwaterkwaliteit (en indirect op oppervlaktewaterkwaliteit) en het bieden van handelingsperspectief een positief effect gaat hebben op de waterkwaliteit. Ook hotspots met te hoge nitraatconcentraties in het grondwater kunnen met dit doelsturingsspoor worden geïdentificeerd.

[In het 8^e AP wordt een toezegging gedaan "verhoging van de nieuwe stikstofgebruiksnormen tot aan 20% van het bemestingsadvies" als wordt voldaan aan nog te bepalen criteria voor doelsturing. De door CDM geadviseerde gebruiksnormen voor uitspoelingsgevoelige gewassen zijn nu verhoogd op basis van middeling met de aanwezigheid van gewassen die minder uitspoelen (zoals gras, waarbij is uitgegaan van een gedateerde verdeling van gewassen). Toezeggen van een verhoging van de gebruiksnorm voor bijvoorbeeld graslandpercelen die wel voldoen aan criteria voor doelsturing, kan alleen als de gebruiksnorm voor uitspoelingsgevoelige gewassen dan wordt aangescherpt om gemiddeld nog te voldoen aan de eis voor de kwaliteit van grondwater.]

- Naast doelsturing bevat het voorliggende actieprogramma een pakket met generieke maatregelen, dat erop gericht is maatregelen zo gebiedsgericht en gedifferentieerd mogelijk te nemen, passend bij wat waar nog nodig is voor verbetering en behoud van de waterkwaliteit. Dit betekent dat waar de waterkwaliteit het toelaat enkele maatregelen in specifieke gebieden beperkt versoepeld worden, terwijl in andere gebieden waar de opgave daarom vraagt maatregelen juist aangescherpt worden.
- De maatregelen zien op de voortzetting van de duurzame bouwplanmaatregelen uit het 7^e AP, zoals de rotatie met rustgewassen en de stimulering van de teelt van vanggewassen. Daarnaast zet het actieprogramma in op een aanpassing van de stikstofgebruiksnormen, de aanwijzing van aandachtsgebieden stikstof (oppervlaktewater) (per 1-1-26, de bijgevoegde wijzigingsregeling ziet op implementatie hiervan) en aandachtsgebieden fosfor per 1-1-2027 ter vervanging van de huidige NV-gebieden. [Gebieden voor fosfor zijn alleen aangewezen, maar daar zijn geen aanvullende maatregelen getroffen.] Daarbij geldt voor de aandachtsgebieden stikstof een gedifferentieerde verlaging van de stikstofgebruiksnormen (10% of 20% van het bemestingsadvies). [Bij de methode om de gebieden te differentiëren en de hoogte van de verlaagde norm 10%, is M LVVN niet alleen tegen ambtelijk advies IenW ingegaan, maar ook tegen eigen ambtelijk advies.] Verder bevat het 8^e AP een versmalling van de bufferstroken op klei en veen, mits in deze gebieden de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit goed is. [Dit is omdat er dan meer ruimte is voor mestafzet. Er is niet getoetst of deze verslechtering leidt tot achteruitgang van een klasse in oppervlaktewaterkwaliteit. Het vergroot de regionale opgave en gaat in tegen inspraakreactie vanuit waterbeheerders (jojo-beleid).]
- Indien er niet tijdig (voor 1 januari 2026) besloten wordt over het 8^e AP zal de huidige regelgeving uit het 7^e AP en de derogatiebeschikking blijven gelden zonder het te implementeren ingroeipad voor bedrijfsspecifieke doelsturing op grondwaterkwaliteit en de nieuwe aandachtsgebieden stikstof en fosfor met gebiedsgerichte en gedifferentieerde maatregelen. [Vorbereiding doelsturing gebeurt ook al onder 7^e AP; kan gewoon doorlopen.]
- Indien Nederland niet aan deze verplichtingen voldoet (het tijdig vaststellen van het 8^e AP en onvoldoende maatregelen voor doelbereik Nitraatrichtlijn), kan dit voor de EC een reden zijn om een infractieprocedure te beginnen. [Risico bij een 8^e AP dat niet tot doelbereik en wel tot achteruitgang leidt, lijkt groter. Bovendien kan dit dan bij IenW terecht komen. Internationale en diplomatieke belangen]

Doorrekening WEnR

- Uit de aanvullende doorrekening van WEnR volgt dat het voorgenomen maatregelenpakket van het 8^e AP een verwachte verbetering van de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit laat zien ten opzichte van het basisjaar 2022 (vertrekpunt doorrekening). [Hier wordt vergeleken met de

situatie zonder 7^e AP en derogatiebeschikking; dus in feite de situatie bij het 6^e AP. De hier genoemde verbetering wordt voor een belangrijk deel verklaard door het niet meer meenemen van 'overbenutting'. De effecten van het 8^e AP t.o.v. huidige maatregelen (7^e AP en derogatiebeschikking) zijn veel relevanter. Dit staat centraal in het WEnR rapport (bijlage 07) maar wordt hier niet benadrukt.] De mate van verbetering van het 8^e AP is vergelijkbaar met het laten voortduren van de maatregelen uit het 7^e AP en de derogatiebeschikking.

- In bijna alle gebieden leidt het 8^e AP tot doelbereik grondwater (Nitraatrichtlijn). Alleen voor de gebieden zand zuid en löss wordt de norm van 50 mg/l nitraat in het grondwater (nog) niet gehaald. Doorrekeningen van voorgaande actieprogramma's bevatten eveneens een verwachte verbetering van de waterkwaliteit, maar leidden ook niet tot volledig doelbereik.

[De maatregelen leiden niet tot doelbereik voor grondwater in zand-zuid en löss, dus is het 8^e AP niet in lijn met de Nitraatrichtlijn (Landsadvocaat). In andere zandgebieden wordt dit doel ook niet gehaald als verschillende weerscondities worden meegenomen in de berekeningen en bij een andere de aanname dan dat 'overbenutting' is opgelost.]

- Er worden van dit 8^e AP netto geen significante stikstofeffecten verwacht. De maatregelen uit het 8^e AP leiden tot een verhoging van de ammoniakemissie van 1,3-1,1 kiloton, stikstofoxide (0,8 kiloton) en lachgas (0,3 kiloton) ten opzichte van het in stand houden van de huidige maatregelen. Tegelijkertijd wordt tijdens de looptijd van het 8^e AP ingezet op verdere emissiereductie (maximaal 50%) met innovatieve mestaanwendingstechnieken via een subsidieregeling. Daarmee wordt per saldo geen toename van stikstofemissies verwacht. [Dit is niet in lijn met het WEnR rapport, bijlage 07. Daarin staat: "Ten opzichte van de Referentie neemt de ammoniakemissie in rekenvariant 8AP9 toe met 2,5 kiloton ammoniak." (naast "0,8 kiloton NO en die van lachgas met 0,3 kiloton N₂O"). En verder "Een mogelijke verplichting tot het emissiearm toedienen van ureumkunstmeststoffen is niet opgenomen in de integrale doorrekening, maar kan leiden tot een reductie van ca. 1,4 kiloton ammoniakemissie ..." met als risico toename emissie van lachgas en stikstofuitspoeling naar grondwater.]

Restopgave KRW

- De maatschappelijke aandacht voor het behalen van de doelen van de KRW neemt toe nu de deadline (22 december 2027) dichterbij komt.
- Doelbereik van de KRW gaat echter verder dan de reikwijdte van het 8^e actieprogramma, omdat de KRW betrekking heeft op emissies, lozingen en stoffenverlies uit alle soorten bronnen en het 8^e actieprogramma enkel ziet op de uit- en afspoeling van nutriënten afkomstig van de landbouw (fosfor en stikstof).
- Uit de doorrekening van het 8^e AP door WEnR komt naar voren dat er nog een restopgave voor nutriënten afkomstig van de landbouw voor oppervlaktewater resteert, met het oog op de doelen van de KRW. Met de aangekondigde aanpak restopgave KRW wordt deze restopgave parallel aan het 8^e AP geadresseerd. De komende periode wordt deze restopgave per toestroomgebied van de KRW-waterlichamen in kaart gebracht en in samenwerking met het ministerie van IenW, de provincies en de waterschappen wordt vervolgens een aanpak uitgewerkt om te bepalen welke maatregelen nodig zijn. Uit deze aanpak zullen maatregelen worden gedestilleerd die generiek dan wel gebiedsgericht genomen kunnen worden ten behoeve van de doelen van de KRW. [Nu het 8^e AP de opgave in de meeste gebieden vergroot t.o.v. de maatregelen die in 2025 gelden, is het animo in de regio om bij te dragen niet hoog. Bovendien wordt dit deels bij IenW belegd, terwijl het gaat om maatregelen die de agrarische sector moet nemen om de landbouwbijdrage verder te verlagen.]
- In voornoemd traject met betrekking tot de restopgave KRW zal gedurende de looptijd van het 8^e AP de waterkwaliteitstoestand voor nutriënten per KRW-waterlichaam worden gemonitord, zodat bij een geïdentificeerde achteruitgang van de toestand concrete maatregelen in een specifiek gebied getroffen kunnen worden.

Juridische analyse 8^e AP in relatie tot verplichtingen KRW

- Uit het advies van de landsadvocaat (vertrouwelijk procesadvies dat niet met de kamerbrief zal worden meegezonden) over de relatie tussen het 8^e AP en de verplichtingen uit de KRW volgt dat het voorliggende 8^e AP niet per definitie in strijd is met de KRW, maar er bestaat volgens

de landsadvocaat wel een risico op strijdigheid met het achteruitgangsverbod en/of de verbeterverplichting van de KRW.

[Dat is zacht uitgedrukt. De Landsadvocaat heeft eerder al richting IenW aangegeven dat het risico groot is dat KRW uitzonderingen t.a.v. belasting uit de landbouw moeilijk gemotiveerd kunnen worden. Internationale en diplomatieke belangen]

- Voor wat betreft het achteruitgangsverbod zijn de versoepelende maatregelen in het 8e AP juridisch kwetsbaar, omdat dit mogelijk tot een gemeten achteruitgang van een toestandsklasse in een afzonderlijk KRW-waterlichaam kan leiden. Op basis van de doorrekening door WEnR is niet op voorhand met voldoende wetenschappelijke zekerheid te zeggen of er KRW-waterlichamen zijn die een toestandsklasse achteruitgaan.
- Tegelijkertijd geeft de landsadvocaat ook aan dat het - juist vanwege die wetenschappelijke onzekerheid over de impact van maatregelen - uit voorzorg nemen van meer stringente en generieke milieubescherpende maatregelen ook juridisch kwetsbaar (want voor landbouwers onevenredig) kan zijn in specifieke situaties waarin de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit wél voldoet.

Grens aan mogelijkheid 8e AP in doelbereik waterkwaliteit

- Er is een grens aan de te nemen maatregelen met de tot nog toe geëigende instrumenten in het mestbeleid (bouwplanmaatregelen en gebruiksnormen) voor verbetering van de waterkwaliteit in relatie tot draagvlak en perspectief voor de voedselproductie. Het nog verder aanscherpen van de voorgestelde maatregelen zal naar verwachting niet leiden tot doelbereik van de Nitraatrichtlijn en de KRW, zonder het telen van gewassen in met name Zand Zuid onmogelijk te maken.

[Het is onjuist en tendentiekus om algemeen te stellen dat "het telen van gewassen in met name Zand Zuid onmogelijk" wordt gemaakt. Dit geldt alleen voor bepaalde uitspoelingsgevoelige gewassen. Het actieprogramma Nitraatrichtlijn is bij uitstek het middel om te sturen op dit grondgebruik.]

- De EC heeft zorgen geuit over het voorgenomen 8e AP (inclusief de ontwerp-wijzigingsregeling stikstofgebruiksnormen), meer in het bijzonder of het voorgenomen 8e AP voldoende doet voor verbetering van de waterkwaliteit (Nitraatrichtlijn én KRW) en dat aanscherping hiervoor nodig is. Het is niet uit te sluiten dat de EC daarbij meer ingrijpende structuurmaatregelen voor de Nederlandse landbouw in bredere zin verwacht (krimp veestapel). Deze maatregelen gaan in dat geval verder dan de gebruikelijke reikwijdte van een AP, dat gericht is op het voorkomen van waterverontreiniging afkomstig van nutriënten van de landbouw gericht op de doelen van de Nitraatrichtlijn.

Internationale en diplomatieke belangen

Reacties uit internetconsultatie 8e AP en wijzigingsregeling stikstofgebruiksnormen

- De medeoverheden (waterschappen, provincies) geven een diffuus beeld. Zij zijn enerzijds kritisch op het 8e AP vanuit het oogpunt van onvoldoende verbetering van de waterkwaliteit om de doelen van de KRW te behalen. Anderzijds zijn zij ook kritisch op de wijze van de aanwijzing van aandachtsgebieden stikstof en de bijbehorende verlaging van de stikstofgebruiksnormen en de gevolgen die dit heeft voor de agrariërs.
- De Commissie mer heeft het ontbreken van een scenario waarmee onder andere de KRW-doelen wel gehaald worden, evenals het ontbreken van een passende beoordeling, opgenomen in haar advies.
- Sectorpartijen (met name de akkerbouw) reageren in de internetconsultatie op de wijzigingsregeling kritisch op de verlaging van de stikstofgebruiksnormen in zand zuid, wat onderdeel wordt van het 8e AP. De voorgestelde verlaging van de stikstofgebruiksnorm in zand zuid leidt tot dusdanig lage stikstofgebruiksnormen dat de gewasopbrengsten worden beperkt. Daarnaast wordt de vrees uitgesproken dat dit niet alleen economische effecten heeft op het primaire bedrijf, maar ook in de keten.
- Sectorpartijen en waterschappen reageren wat betreft de aanwijzing van aandachtsgebieden positief op het maken van onderscheid tussen aandachtsgebieden stikstof en fosfor en het gebiedsgericht, dus dat alleen daar waar nodig maatregelen worden genomen.

- Daarentegen reageren waterschappen kritisch op de wijze waarop de actualisatie van de bronnenanalyse is uitgevoerd. Dit ziet zowel op het proces als op de gemaakte keuzes daarin, zoals het gehanteerde schaalniveau en het niet betrekken van directe kwel in de vaststelling van de landbouwbijdrage, ondanks de betrokkenheid van waterschappen bij de totstandkoming van de geactualiseerde bronnenanalyse. Daarom wordt aangekondigd om in overleg met waterschappen de komende periode de verdere verfijning en verbetering van de bronnenanalyse te onderzoeken en de uitkomsten ervan te betrekken bij de mogelijkheid om gedurende het 8^e actieprogramma de aanwijzing van aandachtsgebieden te herijken.
[IenW heeft steeds ingebracht dat belasting van het water via de lucht ook grotendeels aan landbouw moet worden toegeschreven. [Eenheid van kabinetsbeleid](#)]
- Doelsturing, dat ook onderdeel is van het 8^e AP, is een breed gedragen wens van (sector)partijen en de Tweede Kamer. De verwachting is dat het ingroeipad voor bedrijfsgerichte doelsturing binnen het 8^e AP positief wordt ontvangen door sectorpartijen, maar ook door (een aantal) waterschappen en provincies.