Commissie voor de
milieueffectrapportage

Achtste Actieprogramma Nitraatrichtlijn

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

3 oktober 2025 / projectnummer: 3955

1 Advies in het kort

De Europese Nitraatrichtlijn heeft als doel de waterkwaliteit te beschermen en te verbeteren, door te voorkomen dat mest- en meststoffengebruik het grond- en oppervlaktewater verontreinigen. De uitvoering van de Nitraatrichtlijn draagt bij aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW). De nitraatgehalten in het grondwater en het oppervlaktewater zijn op veel plekken in Nederland nog te hoog. Om aan de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn en de KRW te voldoen wordt iedere vier jaar een actieprogramma opgesteld. Dit programma bevat het rijksbeleid dat moet worden uitgevoerd om de nitraatverontreiniging terug te dringen.

De minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) willen een nieuw actieprogramma voor de periode 2026-2029 vaststellen (het Achtste Actieprogramma). In opdracht van het Ministerie van LVVN zijn de milieueffecten van het concept Achtste Actieprogramma (8e AP) beschreven in een 'ex ante onderzoek' (EAO).[1] Dit onderzoek en het concept 8e AP[2] worden tezamen beschouwd als het plan-milieueffectrapport (MER). De Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie) is gevraagd om over deze rapporten te adviseren.

Wat blijkt uit het EAO en het concept 8e AP?

Uit het EAO blijkt dat de concentraties nitraat in het grondwater sinds 2012 niet langer dalen. Sindsdien fluctueren de concentraties, waarbij deze vooral in droge jaren hoog zijn. Ondanks de maatregelen uit het vorige actieprogramma (7e AP) worden de doelstellingen voor grond- en oppervlaktewater in verschillende regio's niet gehaald.

Het concept 8e AP gaat grotendeels uit van voortzetting van het maatregelenpakket uit het 7e AP met enkele aanpassingen. Uit het EAO blijkt dat een van de onderzochte varianten tot beperkte verbetering en de andere varianten tot een verslechtering van de situatie leiden. Vooral de gehanteerde stikstofgebruiksnormen[3] zijn bepalend voor het optreden van verbetering of verslechtering. Voor alle varianten geldt dat in verschillende regio's de normen voor grond- en oppervlaktewaterkwaliteit niet worden gehaald. Het 'voorkeursalternatief' zoals dat nu is beschreven en dat de basis vormt van het 8e AP (rekenvariant 8AP8) heeft ten opzichte van het voortzetten van het 7e AP negatieve gevolgen voor de nitraatconcentraties van grond- en oppervlaktewater.

Wat is het advies van de Commissie?

Het EAO is geen volwaardig MER waarin de meest belangrijke (milieu)informatie voor de besluitvorming is geïntegreerd. Belangrijke informatie over te behalen doelen, de referentiesituatie, onderzochte varianten (maatregelen), doelbereik en milieueffecten is over het EAO, het concept-8e AP en de Nitraatrapportage[4] verspreid. Dit maakt het lastig om de

[1] *Ex ante onderzoek 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn*, Wageningen Environmental Research, juli 2025.

[2] *8e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2026-2029), ambtelijk concept*, Ministerie van LNNV en Ministerie van IenW, versie juli 2025.

[3] De normen voor het gebruik van stikstof uit dierlijke mest per hectare.

[4] *Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland; toestand (2020-2023) en trend (1992-2023) - de Nitraatrapportage 2024 met de resultaten van de monitoring van de effecten van de EU Nitraatrichtlijn actieprogramma's.* RIVM-rapport 2024-113.

belangrijkste conclusies te vinden. In het concept-8e AP ontbreekt bovendien nog belangrijke informatie over het voornemen[5], die nog moet worden ingevuld in het definitieve 8e AP.

De Commissie constateert dat naast deze ontbrekende informatie, in het EAO en het concept-8e AP ook andere informatie ontbreekt die essentieel is voor het besluit over het actieprogramma. Het gaat om de volgende punten:

- **Toegankelijkheid en navolgbaarheid van informatie**. Naast het feit dat informatie verspreid is over meerdere documenten ontbreekt een duidelijke leeswijzer en/of publieksvriendelijke samenvatting met de belangrijkste conclusies. Gezien de complexiteit van het onderwerp is overzicht en leesbaarheid belangrijk om goed overzicht en inzicht te krijgen in de effecten van het 8e AP, ook ten opzichte van de referentiesituatie (autonome ontwikkeling).
- **Samenhang met andere beleidssporen ontbreekt**. Een samenhangende analyse is nodig om te bepalen hoe de doelen van de Nitraatrichtlijn en de KRW kunnen worden gerealiseerd en waar programma's elkaar kunnen versterken of juist tegenwerken. Informatie over de samenhang met andere beleidskeuzes en maatregelpakketten ontbreekt echter.[6] Voorbeelden van urgente opgaven die de waterkwaliteit kunnen verbeteren of juist verdere verbetering vragen zijn de KRW, de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), sterke uitbreiding van agrarisch natuurbeheer en het Klimaatakkoord.
- **Geen uitvoerbaar alternatief onderzocht.** Op grond van de KRW en de Nitraatrichtlijn is het essentieel dat wordt onderzocht met welke maatregelen aan de doelen van deze richtlijnen kan worden voldaan.[7] Het EAO bevat geen alternatief of variant waarmee deze doelen wél gerealiseerd kunnen worden. In plaats van alternatieven of varianten die de doelen binnen bereik brengen, zijn vooral varianten onderzocht die slechter scoren dan voortzetting van het huidige beleid. Volgens de Commissie zijn wel aanvullende maatregelen denkbaar en mogelijk die het doelbereik dichterbij kunnen brengen.[8]
- **Beoordeling doelbereik en effecten onvolledig.** Doordat belangrijke aannames en uitgangspunten nog onduidelijk of onzeker zijn, zijn het doelbereik en de milieueffecten nog niet goed te beoordelen. Dit geldt ook voor gevolgen voor Natura 2000-gebieden, die in de rapporten niet zijn beoordeeld.[9] Cruciale onduidelijkheden zijn het aandeel grasland ten opzichte van akkerbouw[10], de toe te passen stikstofgebruiksnormen en de aan te wijzen aandachtsgebieden en de daar geldende regels[11].

---

5 Deze staan met Pro Memorie (PM) in de tekst aangegeven. Veel zienswijzen geven aan dat hierdoor cruciale informatie ontbreekt, waardoor nog geen goed beeld van het voorgenomen beleid en de consequenties daarvan kan worden verkregen.

6 Ook in adviezen over de voorgaande actieplannen heeft de Commissie benadrukt dat een integrale aanpak essentieel is, zowel voor het behalen van de doelen (zowel van de Nitraatrichtlijn, de KRW en andere doelen) als om duidelijkheid te bieden aan de landbouwsector. Daarnaast constateerde zij dat er een grote stapeling van regels en voorschriften is, wat het beleid complex en ondoorzichtig maakt.

7 De KRW vereist dat alle EU-lidstaten uiterlijk in 2027 voldoen aan de in die richtlijn gestelde doelen.

8 Onderliggende rapporten bieden hiervoor ook voeding, zoals het CDM-advies over stikstofgebruiksnormen en de 'landelijke bronnenanalyse nutriënten'.

9 Als negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden als gevolg van het 8e AP op voorhand niet uitgesloten kunnen worden moet op grond van de Omgevingswet een Passende beoordeling worden opgesteld. Dit is een van de redenen waarom voor het actieprogramma een plan-MER moet worden opgesteld.

10 Behoud of uitbreiding van het aandeel grasland was een belangrijke maatregel uit het 7e AP, waarvan een positief effect op de uitspoeling van nitraat werd verwacht. In de praktijk is het aandeel grasland echter afgenomen. In de berekening van de effecten van het 8e AP is opnieuw uitgegaan van deze maatregel en dus van positieve effecten.

11 Zowel de ligging van deze gebieden als de maatregelen zijn in het concept 8e AP nog open gelaten.

De Commissie constateert dat zowel doelbereik als milieueffecten van het concept 8e AP en de onderzochte varianten onvoldoende in beeld zijn om deze te kunnen meewegen bij het besluit over het actieprogramma. Zij constateert daarnaast dat haar eerdere adviezen over voorgaande actieprogramma's[12] nog steeds van toepassing zijn op dit ontwerp 8e AP.

Verschillende ontwikkelingen op de korte en langere termijn hebben invloed op het behalen van de doelen van het programma, zoals klimaatverandering[13], aanpassingen in beleid voor het landelijk gebied (mest- en stikstofbeleid, Programma Ruimte voor Landbouw en Natuur) en de afstemming met andere maatregelen voor waterkwaliteit en natuurverbetering. Een MER bij het actieprogramma Nitraatrichtlijn biedt bij uitstek de mogelijkheid om deze ontwikkelingen in samenhang met elkaar te onderzoeken.

De Commissie adviseert om het EAO en het concept 8e AP op basis van de bovengenoemde punten aan te passen en aan te vullen, en daarna pas een besluit te nemen over het actieprogramma. In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar oordeel toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.

Aanleiding MER

De Europese Nitraatrichtlijn heeft als doel de waterkwaliteit te beschermen en te verbeteren door te voorkomen dat mest- en meststoffengebruik het grond- en oppervlaktewater verontreinigen. De uitvoering van de Nitraatrichtlijn draagt bij aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water. De Kaderrichtlijn Water (KRW) bepaalt dat in 2027 alle maatregelen moeten zijn genomen die resulteren in chemisch schoon en ecologisch gezond water. Om aan de doelstellingen van deze richtlijnen te voldoen, moet Nederland iedere vier jaar een actieprogramma opstellen dat het rijksbeleid omvat om de nitraatverontreiniging terug te dringen.

Omdat het actieprogramma kaders stelt voor mer-(beoordelings)plichtige projecten zoals installaties voor intensieve veehouderij (A1) en het gebruik van gronden voor intensieve landbouw (A2) is een plan-MER opgesteld. Een plan-MER is ook nodig omdat het actieprogramma negatieve gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden.

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de ministers van LVVN en IenW – besluit over het actieprogramma.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 3955 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

[12] De Commissie heeft eerder geadviseerd over het 5e, het 6e en het 7e Actieprogramma. Deze adviezen zijn te vinden via de website www.commissiemer.nl.

[13] Periodes van droogte zullen in de toekomst steeds vaker voorkomen en kunnen de effecten daarvan verhevigen, onder andere door beperkingen aan beregening.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de aanvulling op het EAO en het concept 8e AP. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming. In de tekst wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren. Voor een helder begrip en duiding van de adviezen en aanbevelingen start dit hoofdstuk met een beschrijving van de kern van het EAO en het 8e AP.

2.1 Wat blijkt uit het EAO en het concept 8e AP?

Uit het EAO blijkt dat de sterke daling van de concentraties nitraat in het grondwater (sinds de jaren negentig) de afgelopen jaren is gestagneerd. Sindsdien fluctueren de concentraties, waarbij deze vooral in enkele recente droge jaren (2018, 2019, 2020) hoog zijn. Volgens het EAO dalen de concentraties door de maatregelen uit het 7e AP en de afbouw van de derogatie (de referentiesituatie), maar wordt de doelstelling voor grondwater (50 mg/liter) in de gebieden 'Zand Zuid'[14] en 'Löss' nog niet gehaald. In het oppervlaktewater dalen de concentraties ook, maar wordt in verschillende regio's niet voldaan aan de normen voor stikstof en fosfor.

Figuur 1: Indeling regio's voor effectbeoordeling nitraatconcentraties in ondiep grondwater (bron: EAO).

In het EAO zijn de effecten van de maatregelen uit het 8e AP onderzocht op het behalen van de doelen. In fase 1 is een groot aantal maatregelen kwalitatief beoordeeld, in fase 2 is een beperkte selectie van maatregelen in varianten nader doorgerekend. Het concept 8e AP gaat grotendeels uit van voortzetting van het maatregelenpakket uit het 7e AP met enkele aanpassingen. Sommige maatregelen, zoals de breedte van mestvrije bufferstroken, worden afgezwakt ten opzichte van het 7e AP. Extra maatregelen richten zich vooral op aanpassing van stikstofgebruiksnormen en aanvullende maatregelen om uitspoeling van nitraat en fosfor naar grond- en oppervlaktewater te beperken in specifieke aandachtsgebieden.[15]

[14] In de rapporten is onderscheid gemaakt tussen gebieden Zand Noord, Zand Midden en Zand Zuid omdat nitraatconcentraties daar grote verschillen vertonen. Met Zand Zuid wordt gedoeld op de zandgebieden in Noord-Brabant en Limburg.

[15] Aandachtsgebieden zijn de opvolger van 'met nutriënten verontreinigde gebieden' uit het 7e AP (NV-gebieden) waar extra maatregelen van kracht zijn om de normen voor waterkwaliteit binnen bereik te brengen.

De gebruiksnormen en aandachtsgebieden (zowel de ligging van de gebieden als de maatregelen) zijn in de huidige stukken nog niet uitgewerkt.

Naast generieke maatregelen introduceert het 8e AP het 'ingroeipad doelsturing', waarmee wordt beoogd ondernemers meer vrijheid te bieden in de keuze voor maatregelen. Als daarmee minimaal hetzelfde effect op de waterkwaliteit wordt bereikt mag worden afgezien van enkele generieke maatregelen. Doelsturing maakt nog geen onderdeel uit het 8e AP, maar gedurende de looptijd zal dit worden uitgewerkt en mogelijk worden ingevoerd.

In het EAO zijn rekenvarianten met verschillende stikstofgebruiksnormen onderzocht. Hieruit blijkt dat alleen een variant met 20% korting op de gebruiksnorm (8AP7) leidt tot beperkte verbeteringen in concentraties ten opzichte van de referentiesituatie, de andere varianten leiden tot verslechtering. De conclusies over het behalen van de normen voor grond- en oppervlaktewater zijn voor alle rekenvarianten gelijk aan de referentiesituatie: in gebieden Zand Zuid en Löss wordt niet voldaan aan de doelstelling voor grondwater en in verschillende regio's wordt niet voldaan aan de doelstelling voor oppervlaktewater.

Het 'voorkeursalternatief' zoals dat nu is beschreven[16] en dat de basis vormt van het 8e AP (rekenvariant 8AP8) heeft ten opzichte van de referentiesituatie negatieve gevolgen voor de nitraatconcentraties van grond- en oppervlaktewater.

2.2 Toegankelijkheid en navolgbaarheid

Er is voor gekozen het EAO zo op te stellen dat deze – samen met het 8e AP zelf – voldoet aan de vereisten van een plan-MER. Er is daardoor geen volwaardig MER opgesteld waarin de meest belangrijke (milieu)informatie voor de besluitvorming is geïntegreerd.

Belangrijke doelen van een MER zijn:
- de informatie bieden die het bevoegd gezag nodig heeft om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen in de besluitvorming, inclusief inzicht in de wisselwerking met andere doelen en besluiten (zie paragraaf 2.3 van dit advies);
- de (milieu)informatie op een transparante en toegankelijke manier inzichtelijk te maken voor belanghebbenden, om bij te dragen aan participatie en besluitvorming.

De Commissie merkt op dat deze doelen niet centraal lijken te staan in het EAO en het concept-8e AP. Zo staat in de samenvatting van het EAO aangegeven: *Daarnaast geeft het onderzoek inzicht in milieueffecten die van belang zijn voor de Commissie voor de milieueffectrapportage.*

Door de gemaakte keuzes wordt de meerwaarde van milieueffectrapportage (mer) volgens de Commissie niet volledig benut. Met het oog op toekomstige actieprogramma's beveelt zij aan om de mer-procedure eerder in het proces te starten, zodat milieu-informatie tijdig en transparant een rol kan spelen bij het programma. Denk daarbij vooral aan het bepalen van (tussen)doelen, het ontwikkelen van alternatieven (maatregelpakketten) om deze doelen te

[16] In het concept-8e AP en het EAO is het voorkeursalternatief nog niet expliciet beschreven. In de rapporten wordt voor de invulling daarvan verwezen naar een advies van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM): "Actualisatie stikstofgebruiksnormen voor gewassen op zand- en lössgrond in Nederland". Dit rapport is nog niet openbaar.

bereiken, het beoordelen van doelbereik en (milieu)effecten en het formuleren van (extra en/of mitigerende) maatregelen.

De Commissie constateert verder dat verschillende onderdelen van het concept 8e AP nog niet zijn ingevuld. Mede daardoor ontbreekt nog essentiële informatie voor de besluitvorming (zie paragraaf 2.3 tot en met 2.5 van dit advies).[17]

Het EAO gaat uitgebreid in op de huidige situatie en de referentiesituatie. Dit geeft veel informatie over de effectiviteit van de maatregelen die in het kader van de vorige actieprogramma's zijn genomen en de mate waarin daarmee aan de doelen van de Nitraatrichtlijn en de KRW wordt voldaan. Informatie over het doelbereik, de resterende opgave en de milieueffecten van het 8e AP zijn echter niet goed terug te vinden. Overzichtelijke tabellen of figuren met de milieueffecten van varianten ontbreken, terwijl bedrijfseconomische effecten relatief veel aandacht krijgen.

Ook een samenvatting van het 8e AP ontbreekt nog. Het EAO bevat wel een samenvatting, maar deze is technisch van aard en voor niet ingewijden lastig te volgen.

De Commissie adviseert om het EAO en het concept-8e AP aan te vullen voordat wordt besloten over het actieprogramma:

- **Samenvatting.** Zorg voor een heldere publieksvriendelijke samenvatting met de belangrijkste informatie over de doelstellingen, de referentiesituatie, de samenhang met andere beleidssporen, de onderzochte maatregelen (varianten) en het doelbereik en milieueffecten.
- **Doelbereik en milieueffecten.** Zorg dat informatie over het doelbereik en milieueffecten goed zijn terug te vinden, door overzichtelijke tabellen en/of figuren te gebruiken.
- **Leeswijzer.** Neem een leeswijzer op waarin duidelijk is aangegeven waar welke informatie te vinden is, inclusief onderliggende onderbouwingen, berekeningen en de uitgangspunten daarvan.

2.3 Samenhang met ander beleid

Vorige adviezen en nieuwe ontwikkelingen

In vorige adviezen heeft de Commissie benadrukt dat een integrale aanpak essentieel is, zowel voor het halen van de doelen als voor het bieden van duidelijkheid aan de landbouw. Daarnaast constateerde zij dat er een grote stapeling van regels en voorschriften is, wat het beleid complex en ondoorzichtig maakt. Ook ontbrak daardoor inzicht in maatregelen waarmee de doelen wel gehaald kunnen worden en wat gedaan wordt bij tegenvallende resultaten.

De Commissie constateert dat deze adviezen nog steeds van toepassing zijn voor dit actieprogramma. Behalve de in het EAO beschreven negatieve ontwikkelingen van de afgelopen jaren, ziet de Commissie nog andere ontwikkelingen en onzekerheden die om een meer integrale aanpak van het nitraatprobleem vragen. Dit vraagt ook om een beschouwing

[17] Verschillende zienswijzen geven aan dat in het concept 8e AP nog cruciale informatie ontbreekt, waardoor nog veel vragen onbeantwoord blijven. Dit leidt onder meer tot toenemende complexiteit en onzekerheid voor ondernemers, onzekerheid over het behalen van de doelen en de consequenties van het niet behalen daarvan.

van verdergaande maatregelen om achter de hand te houden, en indien nodig in te zetten. Het gaat daarbij in ieder geval om:

- **Klimaatontwikkelingen**. De KNMI'23-scenario's voorspellen dat periodes van droogte (met vaker beregeningsrestricties) en wateroverlast steeds vaker zullen voorkomen. Daarmee komt de waterkwaliteit meer onder druk te staan. In het EAO is geen rekening gehouden met deze scenario's, maar wordt slechts verwezen naar de 'klimaatreeks 1990-2020'.[18]
- **Onzekerheden in Europese context**. Er spelen verschillende ontwikkelingen in het Europese landbouwbeleid en andere ontwikkelingen op Europees niveau, waaronder de evaluatie van de Nitraatrichtlijn, de Natuurherstelverordening en de EU-Bodemstrategie. Zo lang deze ontwikkelingen in beweging zijn, leiden deze tot onzekerheden voor (de effectiviteit van) het actieprogramma.
- **Stroomgebiedbeheerplannen**. De stroomgebiedbeheerplannen (SGBP) voor de stroomgebieden Rijn, Maas, Eems en Schelde bevatten het beleid, de doelen en maatregelen om te voldoen aan de KRW[19] en een verantwoording voor het (niet) behalen van de doelen.[20] De huidige SGBP gelden voor de periode 2022-2027. Hierin is aangegeven dat mogelijk extra maatregelen nodig zijn om de KRW-doelen te halen, waarbij expliciet is verwezen naar de EAO en het Actieprogramma. In het EAO en het concept 8e AP wordt weinig aandacht besteed aan de SGBP. De SGBP worden opgesteld door Rijk, provincies en waterschappen gezamenlijk[21], eind 2027 moeten de SGBP voor 2028-2033 worden vastgesteld.[22]
- **Gebruik van schaarse ruimte.** De druk op de fysieke ruimte in Nederland neemt toe, door grote opgaven voor onder andere woningbouw, energietransitie, water (ruimte voor de rivieren), defensiedoeleinden, natuur en andere belangen. Ook de druk op de milieuruimte neemt toe. Dit vraagt om een integrale aanpak, die moet landen in de Nota Ruimte en diverse (nationale) programma's. Daarnaast is afstemming met de aanpak van stikstofdepositie en natuurherstel in het Natura 2000-netwerk (Aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur, Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering) cruciaal. In het EAO en het concept 8e AP is de afstemming met andere programma's nog minimaal.
- **Onzekerheden aanpassingen stikstofaanpak en mestbeleid.** Zowel de stikstofaanpak als het mestbeleid zijn voortdurend in beweging. Dit leidt tot onzekerheden over de effectiviteit van het beleid en vraagt om een beschouwing van verdergaande maatregelen dan nu in het EAO is gedaan.

Integrale aanpak ontbreekt in actieprogramma

Hoofdstuk 2 van het 8e AP 'context van het 8e actieprogramma' noemt een aantal dossiers die samenhangen met het AP. Dit overzicht is nog niet ingevuld en bovendien niet compleet. Belangrijke gerelateerde dossiers ontbreken in dit overzicht, zoals de Nota ruimte, het

---

18 Paragraaf 4.3 van het EAO geeft op basis van deze klimaatreeks door middel van 'boxplots' aan wat de invloed van droge en natte jaren is op de nitraatconcentraties. Dit geeft wel een generiek beeld, maar geeft geen inzicht in de ontwikkeling hiervan onder invloed van toekomstige klimaatveranderingen.

19 De KRW vereist dat alle EU-lidstaten uiterlijk in 2027 voldoen aan de in die richtlijn gestelde doelen. Voor zowel grondwater als oppervlaktewater is het primaire doel om achteruitgang van de toestand van het water te voorkomen en om 'een goede toestand', of - ingeval van kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen - 'een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand', van het water te bereiken.

20 Hierbij geldt het 'one-out-all-out' principe: als één van de kwaliteitselementen of één van de relevante stoffen niet als 'goed' wordt beoordeeld, voldoet het waterlichaam niet aan de KRW. Bovendien is het verboden om een achteruitgang van de toestand van het water te veroorzaken, dit geldt zowel voor grond- als oppervlaktewaterlichamen.

21 In de zienswijze van het IPO wordt erop gewezen dat de tekst van het concept 8e AP ten onrechte suggereert dat het opstellen van de SGBP de verantwoordelijkheid is van waterschappen en provincies.

22 De zienswijze van Waterschap Aa en Maas wijst erop dat de nutriëntendoelen worden geactualiseerd voor de nieuwe SGBP.

programma natuur, de Natuurherstelverordening en het daaruit voortvloeiende natuurherstelplan, het programma bodem, ondergrond en grondwater (water en bodem sturend), het nationale waterprogramma, de SGBP en het Klimaatakkoord. Daardoor is samenhang en afstemming met andere ontwikkelingen - zoals het realiseren van natuurnetwerken (2027), toenemende schaarste aan bronnen voor de drinkwatervoorziening[23], energietransitie en de bouw van woningen - nog onduidelijk.

Samenhang in beleidskeuzes en maatregelpakketten is cruciaal voor het behalen van de doelen van de Nitraatrichtlijn, de KRW en andere beleidsdoelen[24] en om te zorgen dat deze niet met elkaar conflicteren. Zo zullen voor het behalen van (andere) KRW-doelen, VHR en Natuurherstelverordening (Natura 2000-doelen) ook ingrijpende maatregelenpakketten noodzakelijk zijn. Slimme combinaties van maatregelen kunnen elkaar versterken.[25]

De Commissie adviseert om het EAO en het concept-8e AP aan te vullen voordat wordt besloten over het actieprogramma:

- Geef een overzicht van relevante beleidssporen en ontwikkelingen die samenhangen met het actieprogramma nitraat dan wel van invloed zijn op de effectiviteit daarvan.
- Voer een analyse uit van synergie en strijdigheden tussen het 8e AP en de samenhangende beleidssporen, zodat duidelijk wordt in hoeverre maatregelen binnen de verschillende sporen elkaar tegen kunnen werken en/of elkaar kunnen versterken. Gebruik deze analyse voor het ontwikkelen van een uitvoerbaar alternatief (zie paragraaf 2.4 van dit advies).

2.4 Referentiesituatie en alternatieven

2.4.1 Referentiesituatie

De referentiesituatie bestaat uit de huidige situatie en de autonome ontwikkeling. De uitgangspunten hiervoor zijn beschreven in hoofdstuk 3 van het EAO. Onderdeel van de autonome ontwikkeling zijn het afbouwen van de extra toegestane bemesting naar het EU-basisniveau (conform derogatiebeschikking 2022) en het voortzetten van de maatregelen uit het 7e AP. Een belangrijk deel van het EAO bestaat uit het evalueren van de effecten hiervan. Daaruit blijkt dat de doelen van de Nitraatrichtlijn voor grondwater (in regio Zand Zuid en Löss) en oppervlaktewater (regiospecifiek) niet gehaald worden. In droge jaren geldt dit ook voor Zand Noord.

[23] De zienswijze van VEWIN geeft aan dat in het concept 8e AP geen specifieke maatregelen zijn opgenomen voor de bescherming en verbetering van de kwaliteit van drinkwaterbronnen. Te hoge nitraatconcentraties in het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden leiden tot problemen voor de drinkwatervoorziening.

[24] Zoals Natura 2000, in combinatie met de Natuurherstelverordening, de ingebrekestelling door de Europese Commissie voor de bescherming van weidevogels, het Natuurnetwerk Nederland en de inzet op Groenblauwe dooradering.

[25] Ook in verschillende zienswijzen wordt aangegeven dat in het concept 8e AP een samenhangende en integrale aanpak ontbreekt en wordt aangedrongen op een gebiedsgerichte benadering van aandachtsgebieden.

2.4.2 Maatregelpakket 8e AP en varianten

Fase 1: groslijst van maatregelen

In fase 1 is een 'groslijst' van 51 mogelijke maatregelen geïnventariseerd en zijn daarvan de effecten op de waterkwaliteit, bedrijfseconomische effecten en 'inpasbaarheid' op bedrijfsniveau aangegeven. De effecten op de waterkwaliteit zijn kwalitatief bepaald op basis van expert judgement.[26] Van de maatregelen is vervolgens aangegeven of het mogelijk is om de effecten ervan kwantitatief (met verschillende modellen) te bepalen (doorrekenbaarheid). De milieueffecten zijn in deze fase niet beoordeeld.

Fase 2: maatregelenpakket en varianten

In fase 2 van het EAO is op basis van de resultaten van fase 1 een maatregelpakket samengesteld (zie figuur 2), dat de basis vormt voor het 8e AP. Daarnaast zijn enkele rekenvarianten (8AP1, 8AP7 en 8AP8) onderscheiden, die alleen verschillen in de stikstofgebruiksnormen.[27]

Voor variant 8AP8, die als voorkeursvariant in het 8e AP is opgenomen, zijn de gebruiksnormen nog niet vastgesteld. Voor de invulling hiervan is een advies opgesteld door de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM). Dit advies is nog niet openbaar. Ook is nog onduidelijk in hoeverre dit advies zal worden overgenomen in het 8e AP.

Nummer	Afkorting maatregel	Omschrijving	Toepassingsgebied
1	Mestvrije bufferstrook	Vervanging van de huidige breedte van de bufferstrook naar 0,5 of 1,0 meter	Gebieden op klei/veen waar grondwaterkwaliteit goed is en dat geen NV-gebied voor oppervlaktewater voor N en/of P is.
2	1:3 rotatie met rustgewassen	Aanpassen van het bouwplan met een minimaal 1:3 rotatie van rustgewassen	Zand-Zuid en lössregio
	2:6 rotatie met rustgewassen	Aanpassen van het bouwplan met een minimaal 2:6 rotatie van rustgewassen	Zand-Zuid en lössregio
3	Behoud areaal grasland	Behoud areaal grasland: uitgaande van verhouding areaal grasland en bouwland in 2022	Voor alle grondsoorten/heel Nederland
4	Aanpassing van de stikstofgebruiksnormen	Aanpassing N-gebruiksnormen via een aantal rekenvarianten: • Generieke kortingen van 0%, 3%, 5%, 8%, 10%, 15% en 20% (8AP1 - 8AP7) • Aanpassing N-gebruiksnorm o.b.v. berekeningen uit het CDM-advies (8AP8) [3]	• Generieke korting op alle grondsoorten/heel Nederland • Aanpassing gebruiksnorm voor gewassen in Zand-Noord, Zand-Midden, Zand-zuid en lössregio
5	N-mineraal meting bij scheuren grasland	Aanpassing van de N-gebruiksnorm na scheuren grasland o.b.v. N-mineraal	Zand-zuid en lössregio
6	Bodembedekking in de winter na maisteelt	Na maïsoogst gras of ander gewas dat de bodem bedekt in de winter	Klei- en veenregio
7	Aanleg infiltratiegreppels	Aanleg infiltratiegreppels	Aandachtsgebieden oppervlaktewater voor P

Figuur 2: Overzicht van de maatregelen die onderdeel zijn van het maatregelpakket dat wordt doorgerekend in het kader van het ex ante onderzoek 8e AP (bron: EAO).

[26] Bijlage 1 bij het EAO: *Fase 1 Ex ante onderzoek 8e AP; Kwalitatieve beoordeling van mogelijke maatregelen op de waterkwaliteit, economische effecten en de inpasbaarheid op bedrijfsniveau.* Wageningen Environmental Research, 19 februari 2025.

[27] Voor 8AP1 is ten opzichte van het 7e AP uitgegaan van 0% korting op de gebruiksnorm en voor 8AP7 van 20% korting. Voor 8AP8 wordt de gebruiksnorm nog vastgesteld, op basis van het CDM-advies.

Onderzoek een uitvoerbaar alternatief

De Commissie constateert dat in het EAO een 'uitvoerbaar alternatief', waarmee de doelstellingen voor grondwater en oppervlaktewater wel worden gehaald, ontbreekt. Gezien de stagnatie in het realiseren van het doelbereik sinds 2012 lijken ingrijpende nieuwe maatregelen noodzakelijk.[28]

Voor de besluitvorming over het 8e AP is het essentieel dat minimaal één alternatief wordt onderzocht waarmee de doelen wél gerealiseerd kunnen worden. Binnen de context van het actieprogramma zijn de belangrijkste elementen van een dergelijk alternatief naar verwachting verdergaande reductie van stikstofgebruiksnormen, sturing op het areaal grasland en het aanwijzen van aandachtsgebieden[29] inclusief de maatregelen (beperkingen) die daaraan worden verbonden. Ook doelsturing (zie paragraaf 2.6 van dit advies) wordt gezien als een belangrijk element, maar de effecten daarvan zullen pas op langere termijn te bepalen zijn.

Daarnaast zijn alternatieven met positievere resultaten voor de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater denkbaar, als breder gekeken wordt naar maatregelen in samenhang met andere beleidsprogramma's. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan verbrede landbouw, waarin ontwikkelingen in biologische landbouw, natuurinclusieve landbouw, permacultuur en agrarisch natuurbeheer worden meegenomen of verbetering van de regionale (grond)waterhuishouding en/of de bodemstructuur (meer organisch materiaal), waardoor water langer wordt vastgehouden.

Ook de bronnenanalyse[30] en verschillende zienswijzen bevatten veel relevante informatie en ingrediënten voor extra maatregelen, zoals inrichting van overgangsgebieden en bufferzones bij kwetsbare natuur- of drinkwatergebieden, het realiseren van het natuurnetwerk en de bossenstrategie en het terugbrengen van groen-blauwe dooradering.

De Commissie adviseert om het EAO en het concept-8e AP aan te vullen voordat wordt besloten over het actieprogramma. Onderzoek minstens één alternatief met daarin maatregelen waarmee de doelen van de Nitraatrichtlijn voor grondwater en oppervlaktewater gehaald worden. Zoek daarin – ook met het oog op andere doelen[31] – nadrukkelijk naar samenhang tussen het actieprogramma en andere (beleids)programma's zoals de SGBP en de Aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur. De maatregelen kunnen per gebied verschillen, aangezien de problematiek ook per gebied verschilt.

---

28 Zo geeft de zienswijze van IPO aan dat voor het realiseren van de restopgaven een integrale en geborgde aanpak vanuit Rijksbeleid noodzakelijk is, met zicht op een geborgde bijdrage van gebiedsgerichte instrumenten als Ruimte voor Landbouw en Natuur (RLN), Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANB/ANLb), Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) aan het KRW-doelbereik.

29 Zowel de ligging van deze gebieden als de maatregelen zijn in het concept 8e AP nog open gelaten. In verschillende zienswijzen worden onderbouwde suggesties gedaan hoe deze stappen alsnog ingevuld kunnen worden, met een groter doelbereik voor de KRW-grondwater en -oppervlaktewater.

30 *Landelijke bronnenanalyse nutriënten oppervlaktewaterlichamen Kaderrichtlijn Water*, Wageningen Environmental Research, juni 2025.

31 In veel zienswijzen wordt de 'restopgave' voor het behalen van de doelen van de KRW genoemd, die voor een groot gedeelte terecht zal komen bij de SGBP. Daarnaast is er samenhang met andere beleidsdoelen, zoals genoemd in paragraaf 2.3 van dit advies.

2.5 Onzekerheden, doelbereik en effecten

2.5.1 Onzekerheden

Om het doelbereik (de mate waarin de doelen voor grond- en oppervlaktewaterkwaliteit worden gehaald) te bepalen zijn maatregelpakketten en varianten doorgerekend met verschillende modellen. Er is sprake van grote onzekerheden, doordat belangrijke uitgangspunten nog niet bekend zijn (de stikstofgebruiksnormen en aanwijzing en duiding aandachtsgebieden) en omdat ontwikkelingen in de landbouw en andere relevante factoren onzeker zijn.

Een belangrijke onzekerheid met een groot risico is het aandeel grasland ten opzichte van het aandeel akkerland. In het 7e AP was behoud van het areaal grasland een cruciale maatregel en een voorwaarde voor de verlening van de derogatie van de EU tot 2026. In veel regio's is echter een trend gaande waarin grasland wordt omgezet naar (intensieve) akkerbouw, wat tot toenames van nitraatuitspoeling kan leiden.[32] Het EAO en het concept 8e AP geven hierover nog geen informatie. Het EAO geeft aan: *dat voor het kwantificeren van een eventueel negatief effect van de verschuiving van grasland naar bouwland op de waterkwaliteit een uitgebreidere studie nodig is dan mogelijk was in het rapport van Groenendijk et al.*

Een andere onzekerheid is de mate waarin klimaatverandering van invloed is op de effectiviteit van het AP. Het EAO maakt niet duidelijk in hoeverre hier bij de beoordeling van de referentiesituatie rekening is gehouden. Wel blijkt uit het EAO dat periodes van droogte een forse negatieve invloed hebben op de waterkwaliteit.

In algemene zin geeft het EAO aan, onder andere op pagina 7: *"Nadrukkelijk wordt vermeld dat dit onderzoek in een zeer kort tijd is uitgevoerd en dat binnen het tijdsbestek van deze studie het niet mogelijk was om een uitgebreide analyse van de resultaten, onzekerheden en discussie uit te voeren. Ook de rapportage is ook onder hoge tijdsdruk samengesteld".*

Deze ontwikkelingen en onzekerheden leiden mogelijk tot een onderschatting van de toekomstige concentraties stikstof in grond- en oppervlaktewater.

2.5.2 Doelbereik

Ondanks de onzekerheden maakt het EAO duidelijk dat in de referentiesituatie én bij elk van de rekenvarianten voor het 8e AP:

- de doelstelling voor grondwater (50 mg/liter) in de gebieden 'Zand Zuid' en 'Löss' niet wordt gehaald en in droge jaren ook niet in Zand Noord;
- de doelstellingen voor stikstof en fosfor in het oppervlaktewater in verschillende regio's niet worden gehaald.

Uit de analyse van de rekenvarianten (tabel 7.1 en 7.2 in paragraaf 7.3 van het EAO[33]) blijkt bovendien dat de varianten 8A1 en 8A8 leiden tot een toename van stikstof in grond- en

[32] Zie bijvoorbeeld Zorgen over negatieve effecten van veranderend grondgebruik - Vallei en Veluwe.

[33] Dezelfde tabellen staan ook in het concept 8e AP (tabel 11 en 12).

oppervlaktewater. Voor de melkveehouderij is dit effect het grootst in de Lössregio, voor akkerbouw geldt dit in alle gebieden.[34]

De in de vorige paragraaf genoemde ontwikkelingen en onzekerheden maken dat het halen van de doelen naar verwachting nog verder weg komt te liggen. Het MER moet inzicht geven in de restopgave[35] (dat wil zeggen: het 'gat' in het doelbereik) en de onzekerheden hierin, zodat dit kan worden meegewogen bij het besluit over het 8e AP. Dit moet ook duidelijk maken met welke beleidssporen afstemming noodzakelijk is (zie paragraaf 2.3 van dit advies).

2.5.3 Milieueffecten

Naast het doelbereik zijn effecten van het maatregelpakket beoordeeld op bedrijfseconomische effecten, inpasbaarheid[36] en op 'overige indicatoren'. De beoordeling van milieueffecten is beperkt tot gasvormige emissies (kwantitatief), bodemkwaliteit, biodiversiteit en verdroging/wateroverlast (kwalitatief). Pagina 88 van het EAO stelt: *Het effect van het maatregelpakket op de bodemkwaliteit, biodiversiteit, verdroging en wateroverlast is summier beoordeeld op basis van expert judgement en is ten opzichte van de Referentie vrij beperkt, en kan zowel positief als negatief zijn. Het effect zal in belangrijke mate bepaald worden door de wijze waarop de maatregelen in de praktijk worden geïmplementeerd.*

De Commissie vindt de selectie en uitwerking van de beoordelingscriteria onvoldoende onderbouwd. De effectbeoordeling zelf biedt weinig houvast om de impact en synergie van maatregelen op natuur en landschap te kunnen beoordelen. Zo lijkt het koepelbegrip 'biodiversiteit' beperkt tot bodemorganismen onder het landbouwperceel. De effecten op (stikstofgevoelige) natuur in de omgeving zijn niet benoemd, terwijl inspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen hier wel een ernstige drukfactor vormen. Het scheuren van grasland gaat ten koste van eventuele kruiden die zich over de jaren in het grasland gevestigd hebben en heeft daarom geen neutraal effect. In het algemeen is in de beoordeling ook niet gekeken naar het landschap waarin het landbouwperceel is ingebed.

Bij het aspect verdroging wordt gesteld dat verminderde grondwateraanvulling een probleem kan vormen voor de natuur. Niet genoemd wordt dat grondwateraanvulling ook voor de landbouwproductie zelf een belangrijke meerwaarde kan hebben, gelet op de geringe groei van de gewassen in droge perioden (zoals elders in het rapport wel benoemd).

De Commissie constateert dat de milieueffecten van het concept 8e AP en de onderzochte varianten in algemene zin onvoldoende in beeld zijn om deze te kunnen meewegen bij het besluit over het actieprogramma. De hiervoor genoemde onzekerheden spelen daarbij een belangrijke rol.

---

[34] In de analyses zijn nitraatconcentraties onder landbouwpercelen berekend. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen melkveehouderijen en akkerbouwbedrijven.

[35] Verschillende zienswijzen wijzen op deze restopgave en op het ontbreken van voldoende inspanningen om deze op te lossen. De zienswijzen van IPO en RBO Noord geven aan dat de problematiek daarmee wordt afgewenteld op regionale overheden.

[36] Met inpasbaarheid wordt gedoeld op de inkomenseffecten voor ondernemers van de te nemen maatregelen.

2.5.4 Effecten op Natura 2000/Passende beoordeling

Het EAO bevat geen informatie over de mogelijke gevolgen van het 8e AP voor Natura 2000-gebieden. De aandacht voor natuurgebieden beperkt zich tot generieke normen voor oppervlaktewater in aandachtsgebieden. Aandacht voor grondwaterkwaliteit in relatie tot natuur in bredere zin ontbreekt.

Het 8e AP leidt ten opzichte van de referentiesituatie mogelijk tot meer uit- en afspoeling van stikstof en brengt de beoogde verbetering van de grondwaterkwaliteit niet overal binnen bereik. Veel natuurdoelanalyses voor Natura 2000-gebieden noemen de toestroom van stikstof en fosfor via grond- en oppervlaktewater een belangrijke drukfactor voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. Dit geldt bijvoorbeeld voor veel Natura 2000-gebieden in het Lössgebied, waar de normen voor grondwater juist ruimschoots worden overschreden. In de kwelafhankelijke hellingbossen en beekdalen in Zuid-Limburg stroomt veel vervuiling toe via het grondwater. Dat leidt tot onder andere (interne) eutrofiëring, afbraak van organische bodems en vorming van toxisch sulfide die de natuur aantasten.

Op grond hiervan constateert de Commissie dat significante negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet op voorhand uitgesloten kunnen worden. Dat betekent dat een Passende beoordeling noodzakelijk is om te beoordelen of aantasting van de natuurlijke kenmerken van deze gebieden kan worden uitgesloten. Bij deze beoordeling kunnen mitigerende maatregelen worden betrokken. Gelet op het doel van de Nitraatrichtlijn ligt het voor de hand daarbij te denken aan maatregelen in intrekgebieden van Natura 2000-gebieden. Ook hierbij geldt dat naar samenhangende maatregelen gekeken moet worden om te voorkomen dat deze elkaar tegenwerken. Zo kan het voorkomen van uitspoeling van nitraat ervoor zorgen dat stikstofemissies naar de lucht juist toenemen.

De Commissie adviseert om het EAO en het concept-8e AP aan te vullen voordat wordt besloten over het actieprogramma:

- Zorg waar mogelijk voor het wegnemen van onzekerheden, door de onderdelen van het concept 8e AP die nog niet zijn ingevuld alsnog in te vullen. Ga bij ontbreken daarvan uit van de 'worst-case' invulling van het programma.
- Geef een beschouwing op de gevoeligheid van de maatregelen in het 8e AP voor de overblijvende onzekerheden en nog te maken keuzes. Onderzoek de gevoeligheid aan de hand van de KNMI'23 klimaatscenario's, ontwikkelingen in de stikstofaanpak voor Natura 2000-doelen, het (mogelijk) vervallen van derogatie en ontwikkelingen in het landgebruik (aandeel grasland).
- Betrek deze beschouwing bij het nader beoordelen en onderbouwen van het doelbereik en de milieueffecten en geef een onderbouwing van de gehanteerde beoordelingscriteria.
- Stel een Passende beoordeling op, waarin wordt beoordeeld of aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden kan worden uitgesloten.

2.6 Ingroeipad doelsturing

In het concept 8e AP is een speciaal hoofdstuk opgenomen met 'doelsturing' als een alternatieve aanpak voor generieke maatregelen (hoofdstuk 4: ingroeipad doelsturing). Het 'ingroeipad doelsturing' komt naast het generieke beleid te staan en geeft een ondernemer

meer vrijheid in de keuze om bepaalde maatregelen te treffen, gericht op het bereiken van de doelen.

Deze aanpak maakt nog geen onderdeel uit van het maatregelpakket in het 8e AP en vormt dan ook geen uitgangspunt voor de beoordeling van doelbereik en milieueffecten. Het ingroeipad is een eerste stap in een systeemomslag van middelvoorschriften naar doelvoorschriften voor nitraat in grondwater. Op basis daarvan wordt echter wel geanticipeerd op de invoering van doelsturing gedurende de looptijd van het 8e AP.

Ook door op (handhaafbare) doelen te sturen, kunnen resultaten gehaald worden. Het combineren van een doelgestuurde, gebiedsgerichte aanpak kan als voordeel hebben dat gebiedseigen kenmerken en gebiedskennis van boeren, grondeigenaren en natuurbeheerders beter benut kan worden.[37] Op basis van de informatie die in het concept 8e AP is opgenomen ziet de Commissie echter risico's voor het behalen van de doelen van de Nitraatrichtlijn[38]. De Commissie heeft hierbij een aantal aandachtspunten:

- De beoogde doelsturing is gebaseerd op een tweetal indicatoren (gehalte N-mineraal in de bodem en het berekende stikstofbodemoverschot). De relatie tussen deze indicatoren en het (diepere) grond- en oppervlaktewater zijn omgeven met de nodige variatie. Of en onder welke voorwaarden deze indicatoren effectief kunnen zijn voor een goede waterkwaliteit is onderwerp van lopend onderzoek.
- Uitgegaan wordt van een publiek-privaat systeem (privaat geborgd systeem in beheer van sector en keten met publieke voorwaarden verzorgd vanuit het Ministerie van LVVN). Verdeling van rollen en verantwoordelijkheden binnen dit systeem is onduidelijk.
- Het doelsturingssysteem voor grondwaterkwaliteit staat naast het spoor van de generieke maatregelen in het 8e AP. Desondanks wordt verruiming van maatregelen ten aanzien van stikstofgebruiksruimte, inzaaidatum vanggewas en rotatieverplichting voor rustgewassen genoemd. De mogelijke impact van deze verruimingen op de algehele milieukwaliteit is niet onderbouwd.
- Monitoringsresultaten worden niet volledig openbaar gemaakt, waardoor belangrijke milieu-informatie niet transparant wordt. Met het oog op de uitwerking van de monitoring wijst de Commissie erop dat navolgbaarheid en controleerbaarheid volgens het Verdrag van Aarhus[39] essentieel zijn. Transparantie en borging zijn ook van belang voor draagvlak en vertrouwen in de aanpak, mede gezien de ervaringen met handhaving en toezicht op de mestwetgeving (mestfraude).
- Om de effectiviteit van maatregelen te borgen moet voorkomen worden dat gebruiksruimte wordt 'opgevuld'. Als een deel van de bedrijven de onbenutte gebruiksruimte benut en andere bedrijven - doordat zij forfaitair blijven werken - de gebruiksruimte meer dan volledig kunnen benutten heeft dit mogelijk negatieve gevolgen voor de waterkwaliteit.

---

37 Zie ook het advies van de Ecologische Autoriteit over de geactualiseerde Handreiking Gebiedsprogramma's (1 augustus 2024) op Ecologische Autoriteit - Handreiking Gebiedsprogramma's NPLG. In paragraaf 3.2 van dat advies beveelt de Ecologische Autoriteit aan om doelen centraal te stellen voor boeren, beheerders en grondeigenaren.

38 Zowel in verschillende zienswijzen als in de recente reflectie van het PBL op het maatregelenpakket van de Ministeriële Commissie Economie en natuurherstel wordt gewezen op risico's van doelsturing en de noodzakelijke borging van maatregelen en monitoring. Zie ook Reflectie kennisconsortium op concept-maatregelenpakket van de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel | Planbureau voor de Leefomgeving.

39 Het Verdrag van Aarhus regelt onder andere dat het publiek (individuen en verenigingen die hen vertegenwoordigen) het recht heeft op toegang tot milieu-informatie en inspraak bij besluitvorming over milieu-aangelegenheden.

De Commissie beveelt aan om bij de uitwerking van het ingroeipad doelsturing aandacht te schenken aan:

- duidelijkheid over de relatie tussen de te hanteren doelindicatoren en de gewenste milieukwaliteit, inclusief de benodigde normering;
- een duidelijke governance-structuur binnen de publiek-private samenwerking;
- onderbouwing van de mogelijke milieu-impact van de beoogde doelsturing;
- de consequenties als ondernemers de vrije keuze hebben tussen doelsturing en maatregelen voortkomend uit het 8e AP.

2.7 Monitoring

Hoofdstuk 9 van het 8e AP gaat beknopt in op monitoring, zowel van de ontwikkeling van de waterkwaliteit (verplichte monitoring en rapportage op grond van de Nitraatrichtlijn) als van de voorgestelde maatregelen. Een aantal onderdelen van de monitoring is nog niet ingevuld, waaronder voor doelsturing. Juist bij doelsturing is monitoring en evaluatie essentieel, om te borgen dat de juiste (effectieve) maatregelen worden genomen. Het schaalniveau van monitoring hiervoor zal sterk afwijkend zijn van de huidige monitoring.

De Commissie beveelt aan om een analyse uit te voeren van wat monitoring de afgelopen jaren heeft opgeleverd. Gebruik deze analyse om de monitoringsaanpak te evalueren en eventueel bij te stellen. Houdt er rekening mee dat de inzet op doelsturing ertoe leidt dat monitoring op verschillende schaalniveaus noodzakelijk is:

- Doel- en toestandsmonitoring Nitraatrichtlijn: hoe gaat het met de kwaliteit van het grondwater en oppervlaktewater op huidige schaalniveau. Dit is nodig voor verantwoording richting de Europese Commissie.
- Effectmonitoring van maatregelen op bedrijfsniveau. Belangrijk daarbij is ook dat ervaringen tussen bedrijven worden gedeeld (wat werkt wel en wat werkt niet).

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Meer informatie over de Commissie en over haar werkwijze vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:
ir. Lidwien Besselink
drs. Pieter Jongejans (secretaris)
drs. Allard van Leerdam
ir. Frits van der Schans
Marja van der Tas (voorzitter)
drs. Rob van Woerden

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Actieprogramma Nitraatrichtlijn.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffect-rapport (MER) vereist zijn. Uit Bijlage V van het Omgevingsbesluit onder de Omgevingswet volgt om welke projecten het gaat. Voor deze procedure gaat het mogelijk om kaders voor projecten A1 (intensieve veehouderij) en A2 (gebruik van gronden voor intensieve landbouw). Een MER is ook nodig omdat effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom is een ex ante onderzoek opgesteld, dat te-zamen met het concept actieprogramma wordt beschouwd als plan-MER.

Bevoegd gezag besluit

De minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

Initiatiefnemer besluit

De minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 27 augustus 2025 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl pro-jectnummer 3955 in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e info@commissiemer.nl
w commissiemer.nl