

Oplegger BWO – 9 december 2025

In het BWO ligt een concept kamerbrief over het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn (8^e AP), met als bijlagen het 8^e AP en de wijzigingsregeling over de actualisatie van de stikstofgebruiksnormen en de aanwijzing van aandachtsgebieden stikstof en onderliggende stukken. Een gelijke brief is voorzien voor de EK. Deze stukken zijn behandeld in de CFL van 25 november jl.

Verzoek aan het BWO

Het BWO wordt gevraagd te reflecteren op voornoemde stukken zodat voor het einde van het jaar besluitvorming in de MR kan plaatsvinden over de concept kamerbrief 8^e AP, het 8^e AP en de wijzigingsregeling over de stikstofgebruiksnormen en de aanwijzing van aandachtsgebieden stikstof, zodat het 8^e AP en de wijzigingsregeling op 1 januari 2026 in kunnen gaan.

Aandachtspunten

De reactie van het PBL op het 8^e AP weerspiegelt op hoofdlijnen de inbreng van de departementen in de CFL van 25 november jl., die in deze oplegger worden geadresseerd:

- *Het 8^e AP bevat op onderdelen een versoepeling (areaal aandachtsgebieden, korting van 10% ipv 20% in aandachtsgebieden en verhoging stikstofgebruiksnorm in regio zand noord en midden) en op onderdelen een aanscherping (aanscherping gebruiksnormen in regio zand zuid en strengere regels voor rust- en vanggewassen).*
- *De maatregelen als geheel leveren geen duidelijke verbetering maar ook geen duidelijke verslechtering van de waterkwaliteit op. De effecten verschillen per gebied.*
- *Het hebben van een restopgave voor de KRW na inzet van het 8^e AP roept de vraag op in hoeverre het verstandig is om met het 8^e AP maatregelen te versoepelen vanuit het oogpunt van bestendig beleid.*
- *Een passende beoordeling ontbreekt. De ammoniakemissie neemt met 2,5 kiloton toe.*
- *Een gebiedsgerichte aanpak ontbreekt waarin in specifieke gebieden naar ander grondgebruik wordt gewerkt waarmee de doelen van de Nitraatrichtlijn (en de KRW) wel gehaald worden.*
- *Met het ingroeipad naar bedrijfsgerichte doelsturing is het moeilijk te beoordelen of bedrijven middelvoorschriften kunnen loslaten.*

Een aantal departementen adviseert (KGG, EZ, IenW), gezien voornoemde punten, om de maatregelen uit het 7^e AP en de derogatiebeschikking door te zetten en het 8^e AP nu niet vast te stellen en het nieuwe kabinet de kans te geven de inzet aan te passen.

Reikwijdte maatregelen 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. Vervolgens is met instemming van de MR op 11 juli jl. de internetconsultatie van het 8^e AP gestart.
- 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 7^e 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. De maatregelen uit de derogatiebeschikking hebben reeds impact op de agrarische bedrijfspraktijk en worden daar gevoeld, terwijl het voordeel van de derogatie op dit moment nog achterwege blijft. Daar komt bij dat bij een eventuele nieuwe derogatie mogelijke aanvullende extra voorwaarden er bovenop komen.
- 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 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 gaan hebben op de waterkwaliteit. Ook hotspots met te hoge nitraatconcentraties in het grondwater kunnen met dit doelsturingsspoor worden geïdentificeerd.
- Naast doelsturing bevat het voorliggende 8^e AP 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. Daarbij geldt voor de aandachtsgebieden stikstof een gedifferentieerde verlaging van de stikstofgebruiksnormen (10% of 20% van het bemestingsadvies). 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. In de overige gebieden blijft de breedte van de bufferstroken, conform de voorwaarde uit de derogatiebeschikking.
- De EC heeft zorgen geuit over het voorgenomen 8^e AP (inclusief de ontwerp-wijzigingsregeling stikstofgebruiksnormen), meer in het bijzonder of het voorgenomen 8^e 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.
- In het addendum bij het 7^e AP zijn maatregelen opgenomen die beoogd waren uit te werken in de gebiedsgerichte aanpak (NPLG), zoals brede beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden. Het huidige kabinet heeft ervoor gekozen het NPLG niet voort te zetten. In het addendum is ook aangekondigd dat de melkveehouderij grondgebonden zal worden in 2032. Het kabinet heeft tot nu toe niet besloten tot invoering van grondgebondenheid of de invulling van een maatregel voor behoud grasland. Dit zijn echter grote structurerende maatregelen die ingrijpen op de huidige wijze van landbouw. Gezien de demissionaire status van het kabinet is het passend om de vraag of en welke maatregelen dan nodig zijn en de eventuele uitwerking ervan over te laten aan het volgende kabinet dat nu in de formatiefase zit. Daar komt bij dat in deze fase van het 8^e AP het niet meer mogelijk is in de tijd om voor 1 januari 2026 (en 2027) dergelijke maatregelen uit te werken en in te voeren.

Risico's voortzetten maatregelen 7^e AP en derogatiebeschikking 2022-2025

- Indien er niet tijdig (voor 1 januari 2026) besloten wordt over het 8^e AP zal de huidige reeds geïmplementeerde regelgeving uit het 7^e AP en de algemene voorwaarden van 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.

- Indien het 8^e AP niet per 1 januari 2026 geldt, zullen de reeds in regelgeving geïmplementeerde maatregelen uit het 7^e AP en de algemene voorwaarden van de derogatiebeschikking van kracht blijven. Dat betekent dat ook de huidige aanwijzing van nutriënten verontreinigde gebieden (NV-gebieden) met 20% stikstofgebruiksnormenkorting wordt voortgezet. Vanaf 1 januari 2026 kan de onderbouwing van de maatregelen die voortvloeien uit de voorwaarden van de derogatiebeschikking ter discussie worden gesteld, omdat de looptijd van de derogatiebeschikking verstreken is. Ook dit, vooral in de situatie waarin in gebieden de waterkwaliteit goed is, heeft een juridisch risico als het gaat om de onderbouwing van de maatregel. Het draagvlak van bijvoorbeeld een korting van de stikstofgebruiksnormen in gebieden met te hoge fosforconcentraties kan daarmee ook (verder) onder druk komen te staan.
- Daarnaast leidt het niet tijdig vaststellen van een actieprogramma (verplichting Nitraatrichtlijn), terwijl herziening van het 7^e AP wel werd beoogd door Nederland als lidstaat, tot een risico dat de EC een infractieprocedure kan beginnen.
- Een actieprogramma dat onvoldoende maatregelen bevat ter verbetering van de waterkwaliteit is eveneens risicovol met het oog op een mogelijke infractieprocedure.

Doelsturing

- PBL geeft aan dat het onduidelijk is welke drempelwaarden gaan gelden en welk meetprotocol wordt gebruikt. Daarnaast hebben EZ en KGG moeite met het verhogen van de gebruiksnormen indien aan de voorwaarden voor doelsturing is voldaan gezien de opgaven voor waterkwaliteit en stikstof.
- Het verhogen van de stikstofgebruiksnormen in het doelsturingsspoor kan alleen door landbouwers worden toegepast als er goede resultaten zijn op grondwaterkwaliteit. De streefwaarden om de 50 mg/l nitraat in het bovenste grondwater te borgen, moeten op basis van vervolgonderzoek nog worden vastgesteld. Daarbij mag een landbouwer nooit meer dan het bemestingsadvies toepassen en is in het maatregelpakket met de aanpassing van de stikstofgebruiksnormen juist vanwege de opgave voor de waterkwaliteit niet alle ruimte voor verhoging van de stikstofgebruiksnormen benut.
- Hoofdstuk 4 van het 8^e AP ziet op doelsturing. In het 8^e AP is het meetprotocol opgenomen. Ook is een onderzoek naar streefwaarden uitgezet en de inzet is dat dit voor de zomer van 2026 gereed is. Dit omdat landbouwers die willen deelnemen aan het ingroeipad voor bedrijfsspecifieke doelsturing dan duidelijkheid hebben over de te volgen spelregels voordat zij deelnemen aan doelsturing.

Doorrekening WEnR, stikstofeffecten en passende beoordeling

- 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). 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.
- 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 (2,5 kiloton; incl. verwacht effect van emissiearm aanwenden van ureummeststoffen (1,2-1,4 kiloton) is 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. Tot slot leidt de afbouw van derogatie in zich zelf tot een emissiereductie van stikstof bijvoorbeeld door verlaging van veldemissies.
- EZ/KGG heeft zorgen over een dubbeltelling van het effect van de maatregel emissiearm aanwenden van ureummeststoffen. In de PBL-appreciatie die meegenomen is in de MR van 14

november jl. over de aanpassing van excretieforfaits van de diercategorieën waar het fosfaatrechtenstel niet van toepassing is (ontwerp-wijzigingsregeling A), heeft PBL geconcludeerd dat de werkelijke ammoniakemissie en nitraatuitspoeling door de wijziging iets kunnen stijgen of dalen. Volgens een globale inschatting zijn deze effecten echter beperkt (hooguit enkele tienden van een procent op nationale schaal). Ten aanzien van de wijziging van de excretieforfaits van de diercategorieën waar het fosfaatrechtenstel wel van toepassing is (ontwerp-wijzigingsregeling B), heeft de minister van LNVN besloten deze te hernemen (zie ook Kamerstukken II, 2025/26, 35 334, nr. 420). Hiermee is er dus geen sprake van een dubbeltelling van het effect van de maatregel emissiearm aanwenden van ureummetstoffen met het voorliggende maatregelpakket van het 8^e AP.

- Voor het 8^e AP is geen passende beoordeling uitgevoerd. Op dit moment is er een prejudiciële zaak aanhangig bij het Hof van Justitie (An Taisce) over of Ierland een toereikende passende beoordeling had moeten uitvoeren op hun 5^e AP. De Europese Commissie heeft in haar inbreng in de Hofzaak van Ierland aangegeven van mening te zijn dat een passende beoordeling uitgevoerd moet worden op actieprogramma's onder de Nitraatrichtlijn. Ook worden hier vragen gesteld over de verhouding tussen de KRW en de Nitraatrichtlijn. Er is nog geen uitspraak gedaan in deze zaak.

Doelbereik en 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.
- 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 van stikstof of fosfor concrete maatregelen in een specifiek gebied getroffen kunnen worden. Naast nutriënten zijn er ook andere stoffen met te hoge concentraties in het oppervlaktewater waardoor de doelen van de KRW niet per 2027 gehaald worden. Deze opgaves ligt buiten de reikwijdte van het 8^e AP.

Grens aan mogelijkheid 8^e 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 (defacto) onmogelijk maken van teelten al dan niet in bepaalde gebieden leidt mogelijk tot claims voor schadevergoeding. Dit kan namelijk betekenen dat bedrijven in de akkerbouw en vollegrondsgroenteteelt hun huidige wijze van bedrijfsvoering niet meer kunnen blijven uitoefenen en dat mogelijk hun bestaansrecht in het geding komt, naast dat dit maatschappelijk bredere consequenties heeft voor de beschikbaarheid van vollegrondsgroenten en akkerbouwproducten. Ook kan het zo zijn dat ondernemers reeds meerjarige investeringen hebben gedaan in bijvoorbeeld teeltmateriaal en machines. Daarbij rijst de vraag of het passend is om dergelijke ingrijpende structurerende maatregelen te nemen door dit kabinet met een demissionaire status.

Reacties uit internetconsultatie 8^e AP en wijzigingsregeling stikstofgebruiksnormen

- De medeoverheden (waterschappen, provincies) geven een diffuus beeld. Zij zijn enerzijds kritisch op het 8^e 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 is van het voorliggende 8^e 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.

- 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.