

Aan de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

nota
TER ADVISERING

Besluitvorming definitief 8e actieprogramma
Nitraatrichtlijn

Datum
07-11-2025

RT 0000123935

Parafenroute

Kopie aan

- Bijlage(n):
1. agenda overleg 18-11-2025
 2. advies Commissie mer
 3. het concept 8^e AP
 4. concept wijzigingsregeling stikstofgebruiksnormen en aandachtsgebieden stikstof
 5. advies landsadvocaat
 6. aanvullende doorrekening WEnR
 7. CDM-advies kwetsbare zones
 8. aanvullende informatie bronnenanalyse

Aanleiding

Het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn (8^e AP) zit in de afrondende fase. In lijn met de eerdere gesprekken met u over het 8^e AP (20 november 2024, 9 en 29 januari, 3 april, 24 en 26 juni, 18 augustus, 22 september en 29 oktober jl.) en de door u genomen besluiten is het 8^e AP opgesteld en verder uitgewerkt. Sinds de start van de consultatie van het 8^e AP, in juli jl., is een aantal documenten opgeleverd die effect kunnen hebben op de inhoud en de reikwijdte van het 8^e AP (zie bijlagen):

- advies Commissie mer,
- 8^e AP (inclusief reacties internetconsultatie),
- CDM-advies over kwetsbare zones (zie nota van 9 oktober jl. kenmerk: DGA/101661248),
- aanvullende doorrekening WEnR maatregelpakket 8^e AP,
- wijzigingsregeling stikstofgebruiksnormen en aandachtsgebieden stikstof (wijzigingsregeling) (inclusief reacties internetconsultatie),
- advies landsadvocaat over het 8^e AP en de KRW, en
- de reactie van eurocommissaris Roswall in het gesprek van 5 november jl. en de daaraan voorafgaande ambtelijke gesprekken waaronder die van 29 augustus (zie nota van 7 september jl. kenmerk: DGA/101037589).

Bijlage 8 (onderaan de nota) bevat de door u gevraagde informatie in het kader van de bronnenanalyse.

U wordt in deze nota geadviseerd om op 18 november (gesprek is ingepland, gespreksagenda in bijlage 1 onderaan de nota) te beslissen op de onderstaande deelbesluiten, met inachtneming van de inhoud van voornoemde documenten, en vervolgens te besluiten over het gehele 8^e AP en de wijzigingsregeling over de stikstofgebruiksnormen en de aanwijzing van aandachtsgebieden stikstof, ten behoeve van het tijdig starten van het MR-traject (aanleveren CFL-stukken op 20 november aanstaande) voor het 8^e AP, zodat het AP en de wijzigingsregeling op 1 januari 2026 in kunnen gaan.

Ontvangen BPZ

Context

- In de internetconsultatie van het 8^e AP en de wijzigingsregeling geven de waterschappen, provincies en natuurorganisaties aan dat het 8^e AP onvoldoende maatregelen bevat om de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) te behalen.
- De Commissie mer heeft eveneens dit punt, het ontbreken van een scenario waarmee oa. de KRW-doelen wel gehaald worden evenals het ontbreken van een passende beoordeling, opgenomen in haar advies over het 8^e AP.
- Uit de internetconsultatie van de wijzigingsregeling komt daarentegen ook naar voren uit de reacties vanuit de agrarische sectoren dat 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.
- Voor wat betreft de aanwijzing van aandachtsgebieden wordt in de internetconsultatie door sectorpartijen en waterschappen positief gereageerd op het maken van onderscheid tussen aandachtsgebieden stikstof en fosfor en het gebiedsgericht, dus alleen daar waar nodig, nemen van maatregelen.
- Daarentegen is vanuit de waterschappen kritisch gereageerd 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.
- 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 is vergelijkbaar met het laten voortduren van de maatregelen uit het 7^e AP en de derogatiebeschikking.
- Hierbij geldt dat voor zand zuid en löss de norm van 50 mg/l nitraat in het grondwater in beide gevallen niet wordt gehaald. Dit is in strijd met de doelen van de Nitraatrichtlijn. Doorrekeningen van voorgaande actieprogramma bevatten eveneens een verwachte verbetering van de waterkwaliteit, maar leiden tot niet doelbereik.
- De maatschappelijke aandacht voor het behalen van de doelen van de KRW neemt toe nu de deadline (22 december 2027) dichterbij komt.
- Uit het advies van de landsadvocaat 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.
- Voor wat betreft het achteruitgangsverbod zijn de versoepelende maatregelen in het 8^e 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 is niet te zeggen of er KRW-waterlichamen zijn die een toestandsklasse achteruit gaan.

- Om strijd met het achteruitgangverbod te identificeren en te voorkomen, zijn aanvullende effectanalyses van het 8^e AP op KRW-waterlichamen, monitoring ervan en mogelijke extra maatregelen nodig.
- Tegelijkertijd geeft de landsadvocaat ook aan dat uit voorzorg meer stringente en generieke milieubescherpende maatregelen nemen ook juridisch kwetsbaar kan zijn in specifieke situaties waarin de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit wél voldoet.
- Er is een grens aan de te nemen maatregelen voor verbetering van de waterkwaliteit met de tot nog toe geëigende instrumenten in het mestbeleid (bouwplanmaatregelen en gebruiksnormen) in relatie tot draagvlak en economisch perspectief. Het nog verder aanscherpen van deze maatregelen dan in deze nota vastgesteld, zonder het telen van gewassen onmogelijk te maken, zal naar verwachting niet leiden tot doelbereik van de Nitraatrichtlijn en de KRW. Voor doelbereik zal gekeken moeten worden naar andere structurerende maatregelen voor de landbouw in Nederland met flankerend beleid.

Advies

- U wordt gevraagd te besluiten over enkele onderdelen van het thans voorliggende 8^e AP.
- Daarnaast wordt u geadviseerd het 8^e AP aan te scherpen om daarmee het risico op strijdigheid met de Nitraatrichtlijn en de KRW zoveel mogelijk te beperken en de juridische houdbaarheid van het 8^e AP te vergroten.
- Om tijdig (voor 1 januari 2026) het 8^e AP te kunnen afronden, wordt u gevraagd de volgende deelbesluiten te nemen:

Deelbesluiten over invulling voorliggende 8^e AP

1) U wordt geadviseerd het 8^e AP voor het gehele grondgebied van Nederland te laten gelden, omdat het CDM-advies over kwetsbare zones voor de waterkwaliteit onvoldoende onderbouwing biedt om met ingang van het 8^e AP gebieden in Nederland uit te zonderen als kwetsbare zone onder de Nitraatrichtlijn.

2) U geadviseerd de bestaande voorgestelde maatregelen in het 8^e AP verder in te vullen door:

A. te kiezen voor een verscherpte rotatie van 2:6 met rustgewassen in zand zuid en löss op basis van de inbreng in de internetconsultatie van het 8^e AP.

B. op basis van de inbreng in de internetconsultatie, in zand noord en zand midden in plaats van de 1:4 rotatie de optie te bieden om bij de teelt van gras als rustgewas een 2:6 rotatie toe te passen, zodat het aantrekkelijk wordt om twee jaar achtereenvolgend grasland te telen. Dit is tevens beter inpasbaar in de bedrijfspraktijk voor melkveehouders en de samenwerking tussen melkveehouders en akkerbouwers.

C. akkoord te gaan om bij de CDM een adviesaanvraag uit te zetten ten behoeve van de actualisatie van de gewaslijsten voor vanggewassen, vanggewas na mais, rustgewassen en winter teelten.

3) Daarnaast wordt u geadviseerd het (vrijwillige) ingroeipad voor bedrijfsspecifieke doelsturing op grondwaterkwaliteit voort te zetten. Dit is onderdeel van het voorliggende 8^e AP. Juist metingen per perceel maakt de relatie tussen mesttoediening, teelt en weer inzichtelijk voor de individuele agrariër. Deze krijgt vervolgens de mogelijkheid om daarop te handelen met het oog op verbetering van de grondwaterkwaliteit. Ook hotspots met te hoge nitraatconcentraties in het grondwater kunnen met dit doelsturingsspoor worden geïdentificeerd. Deze aanpak heeft ook effect op de kwaliteit van het oppervlaktewater. Doelsturing draagt daarmee ook bij aan het inzicht in de bijdrage van een individuele landbouwer en groepen landbouwers in een gebied tot de oppervlaktewaterkwaliteit (KRW-waterlichaam) in datzelfde gebied.

Deelbesluiten over aanvulling op het 8^e AP

4) U wordt geadviseerd om te kiezen uit de volgende opties voor het aanscherpen van het 8^e AP:

A. in de aandachtsgebieden oppervlaktewater stikstof die vallen in categorie 1 in plaats van een 10% verlaging, een verlaging van 20% van het bemestingsadvies op de stikstofgebruiksnorm toe te passen (dus in alle aandachtsgebieden oppervlaktewater stikstof een verlaging van 20%). En dit aan te passen in de wijzigingsregeling.

B. de verplichting tot het aanhouden van een bufferstrook niet te versmallen op klei/veen.

C. In plaats van de huidige stimuleringsbepaling voor de teelt van een vanggewas (m.u.v. mais) op zand- en lössgrond de teelt van een vanggewas jaarlijks uiterlijk per 1 oktober op die gronden te *verplichten* met ingang van 1 januari 2027. Er wordt verwacht dat een verplichting in alle zand- en lössgebieden effectiever is dan de huidige stimulering. Bovendien heeft dit als doel om ook in zand-zuid en löss alsnog de 50 mg/l nitraat in het grondwater te halen. Deze maatregel valt onder de maatregelen die voor bedrijven die kiezen voor doelsturing kan worden losgelaten bij goede resultaten.

D. het opnemen van een maatregel voor het behoud van grasland om te voorkomen dat grasland wordt omgezet naar bouwland dat een hogere uitspoelingsgevoeligheid heeft (invulling van de paragraaf behoud grasland in het concept 8^e AP). In lijn met het 7^e AP en het addendum bij het 7^e AP kan dit bijvoorbeeld via het aankondigen van een grondgebondenheidsnorm met een aanzienlijk aandeel grasland en een bijbehorend tijdspad.

5) U wordt geadviseerd om de risico's met strijdigheid met de KRW te verkleinen door:

A. een aankondiging te doen voor een effectanalyse per KRW-waterlichaam dat het risico loopt op wijziging van de toestandsklasse voor nutriënten. Zo kan mogelijke strijdigheid van het 8^e AP op het niveau van een KRW-waterlichaam gesignaleerd worden en kunnen in die specifieke gebieden aanvullende maatregelen worden getroffen. Dit kan landen in het lopende traject over de KRW restopgave oppervlaktewaterkwaliteit nutriënten dat samen met de provincies en de waterschappen wordt vormgegeven, en

B. gedurende het 8^e AP te monitoren op de waterkwaliteitstoestand voor nutriënten per KRW-waterlichaam, zodat bij een werkelijke achteruitgang concrete maatregelen in dat gebied getroffen kunnen worden. Deze maatregelen kunnen de

komende periode in het traject over de KRW restopgave samen met de provincies en de waterschappen worden vormgegeven.

Deelbesluiten vervolgproces:

6) U wordt geadviseerd om:

- A.** een bestuurlijk overleg met sectorpartijen en een bestuurlijk overleg met provincies en waterschappen in te plannen op 26 november aanstaande. U kunt dan uw gemaakte keuzes voor invulling van het 8^e AP toelichten.
- B.** in aanloop naar de RFL politiek te sonderen. In ieder geval met de minister van IenW over het 8^e AP en de wijzigingsregeling vanwege zijn systeemverantwoordelijkheid voor de KRW.

Kernpunten

Algemeen

- De Nitraatrichtlijn vereist iedere vier jaar een actieprogramma om waterverontreiniging die wordt veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen of verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen.
- Daarnaast verplicht de Nitraatrichtlijn dat een actieprogramma moet worden bijgesteld (aanvullende maatregelen) zodra duidelijk is dat de maatregelen niet toereikend zijn.
- 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 ingroepad voor bedrijfsspecifieke doelsturing op grondwaterkwaliteit en de nieuwe aandachtsgebieden stikstof met gebiedsgerichte maatregelen.
- 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.
- In België is eerder dit jaar om vergelijkbare redenen (tijdigheid en inhoudelijk onvoldoende AP) een infractieprocedure gestart.
- Onbekend is hoe de EC zou reageren indien de maatregelen uit het 7^e AP en de derogatiebeschikking in 2026 zouden blijven gelden en het 8^e AP in de loop van 2026 zou worden afgerond.
- Evenmin is onbekend hoe de EC de voornoemde aanscherpingen van en de aanvullingen op het 8^e AP apprecieert.

Aanvullende doorrekening WEnR

- De doorrekening van WEnR laat voor grondwater grotendeels een vergelijkbaar effect zien als het in stand houden van de huidige maatregelen uit het 7^e AP en de derogatiebeschikking. In beide gevallen geldt dan de regio's zand zuid en löss de norm van 50 mg/l nitraat in het grondwater niet halen.
- Voor oppervlaktewater volgt uit de doorrekening dat op het niveau van de zes stroomgebieden het in stand houden van de huidige maatregelen uit het 7^e AP en de derogatiebeschikking een licht beter effect heeft op de oppervlaktewaterkwaliteit dan het 8^e AP.

- In de doorrekening is op uw aangeven de berekende bemesting boven de gebruiksruimte niet meegenomen en is de aanname gedaan dat het areaal grasland blijft op het niveau van 2022.
- De doorgerekende aanpassing van de stikstofgebruiksnormen en de aandachtsgebieden stikstof leidt tot verhoging van de emissie van ammoniak (2,5 kiloton, incl emissiearm aanwenden ureummeststoffen: 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. WEnR geeft aan dat de versmalling van de bufferstroken leidt tot een de verwachte stijging van de ammoniakemissie ten opzichte van het voortzetten van de huidige maatregelen. De verwachte methaanemissie blijft gelijk.

Advies Commissie mer

- Op 3 oktober jl. heeft de Commissie mer haar advies uitgebracht op het concept 8^e AP dat voorlag tijdens de internetconsultatie. De Commissie mer 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.'*
- De Commissie mer geeft aan dat:
 - het concept 8^e AP, de doorrekening van de Wur en de Nitraatrapportage geen volwaardige milieueffectrapportage zijn, omdat (milieu)informatie verspreid staat over de drie documenten en dat informatie in het concept 8e AP nog ontbreekt,
 - het 8^e AP geen integrale aanpak bevat om meerdere milieudoelen naast de Nitraatrichtlijn zoals de KRW, de Vogel- en Habitatrichtlijn en het Klimaatakkoord te halen,
 - een alternatief met maatregelen waarmee de doelen voor grond- en oppervlaktewater (Nitraatrichtlijn en KRW) gehaald worden niet is onderzocht, en
 - een passende beoordeling ontbreekt waardoor mogelijke negatieve gevolgen op Natura-2000-gebieden niet in beeld zijn.
- Ten aanzien van het eerste punt is het 8^e AP bijgewerkt met informatie op resterend doelbereik op waterkwaliteit, relatie met andere aanpalende dossiers (zoals KRW, RLN, Nota Ruimte), praktijkonderzoeken en aangevuld met informatie per maatregel over de verwachte milieu- en bedrijfseffecten en de samenloop met GLB en ANLb. Ook zijn de maatregelen over de aanpassing van de stikstofgebruiksnormen en de aanwijzing van aandachtsgebieden verder geconcretiseerd.
- Over het tweede en derde punt is over de scope van het 8^e AP in eerdere kamerbrieven van 11 april en 14 juli jl. steeds aangegeven dat het doel van het 8^e AP is om de 50 mg/l nitraat in het uitspoelend grondwater te halen en eutrofiëring te voorkomen en te verminderen. Met de maatregelen die daartoe getroffen worden in het 8^e AP wordt een bijdrage geleverd aan het behalen van de doelen van de KRW voor nutriënten afkomstig van de landbouw.
- U heeft eerder besloten geen passende beoordeling uit te voeren voor de mogelijke maatregelpakketten van het 8^e AP.

Advies landsadvocaat 8^e AP en verplichtingen KRW

- De landsadvocaat geeft aan dat de wijze van toetsing aan de KRW van algemene regels, zoals het geval is bij (de maatregelen van) het 8^e AP, niet is

uitgekristalliseerd, maar dat de verplichtingen uit de KRW (verbeterverplichting en het achteruitgangverbod) wel onverkort gelden.

- Voor de *verbeteringsverplichting* moet onderbouwd worden, per KRW-waterlichaam, dat de maatregelen van het 8e AP geen afbreuk doen aan het behalen van de doelen en op welke wijze zij aan verbetering bijdragen.
- Voor het *achteruitgangverbod* zijn alleen maatregelen in het 8e AP relevant die een verruiming vormen van de nu geldende normen of verplichtingen. Daarbij moet worden voorkomen dat N en P een klasse achteruitgaan. Op basis van de doorrekening is niet te zeggen of er KRW-waterlichamen zijn die een toestandsklasse achteruit gaan. Het is nu niet mogelijk om de precieze impact met voldoende wetenschappelijke zekerheid, van het 8e AP te toetsen. Concreet betreft het het niet precies in beeld kunnen brengen welke KRW-waterlichamen door de voorgenomen maatregelen een klasse achteruitgaan.
- De rechter zal een voorgenomen wijziging toetsen aan het achteruitgangverbod, bijvoorbeeld vanuit het voorzorgsbeginsel, en zal niet zonder meer genoeg nemen met ontbrekende kennis. Bovendien vereist toetsing een worst-casebenadering. Daarom adviseert de landsadvocaat om die reden:
 - zoveel als mogelijk concrete situaties door te rekenen in een effectanalyse,
 - een monitoringsprogramma te beschrijven waarmee getoetst wordt of aannames vanuit de effectanalyse zich voordoen, en
 - een concreet maatregelenpakket voor verbetering in het vooruitzicht te stellen als blijkt dat de waterkwaliteit toch verslechtert.
- Wanneer (wetenschappelijk) geen volledig inzicht bestaat over de effecten, kan anderzijds ook de evenredigheid van die maatregel ter discussie worden gesteld, omdat niet vaststaat dat die maatregel noodzakelijk is voor het behalen van de doelen of het voorkomen van achteruitgang, terwijl deze wel impact heeft op individuele agrarische bedrijven.
- In paragraaf 4 van het advies van de landsadvocaat is een samenvatting van het advies opgenomen.

CDM-advies kwetsbare zones

- Begin oktober is het CDM-advies opgeleverd over kwetsbare zones ontvangen. Over de conclusies van dat advies bent u geïnformeerd (kenmerk: DGA/101661248).
- Uit dit advies blijkt dat het nu nog niet mogelijk is om gebieden niet aan te wijzen als kwetsbaar zone, omdat:
 - op basis van de recente grond- en oppervlaktewaterkwaliteit een groot deel van Nederland als kwetsbaar zal moeten worden aangewezen.
 - voor de gebieden waar de recente waterkwaliteit wel voldoet aan de normen, wordt ingeschat dat er een reëel risico bestaat op verslechtering van de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit indien de maatregelen uit het actieprogramma vervallen.
 - daarnaast kan er sprake zijn van een toename van afwenteling naar stroomafwaarts gelegen en zoete en zoute wateren.
- Indien u, ondanks het advies van de landsadvocaat, toch overweegt om een deel van Nederland niet langer als kwetsbare zone aan te wijzen in het 8e AP, wordt u geadviseerd om, in lijn met de aanbeveling van het CDM-advies, eerst

de effecten hiervan op de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit kwantitatief in beeld te brengen.

Wijzigingsregeling stikstofgebruiksnormen en aandachtsgebieden stikstof

- Bijgevoegd treft u een als gevolg van de internetconsultatie gewijzigde versie van de wijzigingsregeling. De wijzigingen zijn zichtbaar in track changes:
 - De consultatiereacties zijn verwerkt (paragraaf 6);
 - De uitvoerings- en regeldruktoetsen zijn opgenomen (paragraaf 4.2 en 4.3);
 - De toelichting is op onderdelen aangevuld, met name paragraaf 2.3.3 (zuidelijke zandgronden) en paragraaf 5 (milieueffecten);
 - Er is een artikelsgewijze toelichting toegevoegd.
- Er zijn enkele tekstuele wijzigingen en verbeteringen doorgevoerd.

Krachtenveld

- [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]. Het is echter niet uit te sluiten dat de EC meer ingrijpende structuurmaatregelen verwacht. Het is niet bekend hoe de EC zou reageren in het geval de maatregelen uit het 7^e AP en de derogatiebeschikking in 2026 zouden worden voortgezet en het 8^e AP later (in de loop van 2026) zou worden afgerond (omdat de Nitraatrichtlijn voorschrijft dat een lidstaat zijn actieprogramma ten minste elke vier jaar opnieuw beziet en zo nodig herzielt, is het op zich zelf in strijd met de Nitraatrichtlijn die herziening, het 8^e AP, later dan per 1 januari 2026 vast te stellen).
- De uitkomst van politieke weging in de MR is onzeker. Dit 8^e AP leidt tot een (weliswaar geringe) toename van de stikstofemissie. Dit zal mogelijk leiden tot een kritische houding van EZ/KGG.
- Daarnaast zal IenW waarschijnlijk kritisch zijn op de resultaten voor de waterkwaliteit, zowel ten aanzien van grondwater in zand zuid en löss (Nitraatrichtlijn) als ten aanzien van de versoepelingen in het huidige AP vanuit de risico's voor het behalen van de doelen van de KRW.
- De mede-overheden geven een diffuus beeld. Zij zijn enerzijds kritisch op het 8^e AP vanuit het oogpunt van onvoldoende verbetering van de waterkwaliteit. Anderzijds zijn zij kritisch op de gevolgen van de aanwijzing van aandachtsgebieden stikstof en de bijbehorende verlaging van de stikstofgebruiksnormen voor (agrarische) ondernemers.
- Sectorpartijen (met name de akkerbouw) hebben in de internetconsultatie kritisch gereageerd op de verlaging van de stikstofgebruiksnormen in zand zuid die opgenomen is in de wijzigingsregeling en onderdeel van het 8^e AP. Indien u besluit tot aanscherpingen is de verwachting dat sectorpartijen hier negatief op zullen reageren.
- Doelsturing, dat ook onderdeel is van het 8^e AP, is daarentegen wel een breed gedragen wens van sectorpartijen. De verwachting is dat, indien u besluit tot het voortzetten van het ingroeipad voor doelsturing binnen het 8^e AP, dit positief wordt ontvangen door sectorpartijen, maar ook door (een aantal) waterschappen en provincies.

Bijlage 1

Agenda overleg 8^e AP van 18 november 2025

- *Start context (20 min)*
 - doel van het overleg richting besluitvorming over het 8^e AP en de wijzigingsregeling tot aanpassing van de stikstofgebruiksnormen en de aanwijzing van aandachtsgebieden stikstof in MR van 5 december 2025.
 - Beeld internetconsultatie, advies landsadvocaat over het 8^e AP en de KRW en de doorrekening van WEnR.

Deelbesluiten over invulling voorliggende 8^e AP

- *Deelbesluit 1 (5 min) CDM-advies Kwetsbare zones*
- *Deelbesluit 2 en 3 (20 min) invullen binnen de reikwijdte 8^e AP en voortzetten (vrijwillig) ingroeipad voor bedrijfsspecifieke doelsturing op grondwaterkwaliteit*

Deelbesluiten over aanvulling op het 8^e AP

- *Deelbesluit 4 (15 min) aanscherping wijzigingsregeling stikstofgebruiksnormen en aandachtsgebieden, verplichting teelt vanggewassen, versmalling bufferstrook en behoud grasland*
- *Deelbesluit 5 (15 min) risico's strijdigheid KRW mitigeren KRW-waterlichaam*
- *Deelbesluit 6 (5 min) buiten reikwijdte 8^e AP andere maatregelen verbetering waterkwaliteit: nieuw kabinet*
- *Deelbesluit 7 (5 min) inplannen twee bestuurlijke overleggen*
 - bestuurlijk overleg sectorpartijen definitief 8^e AP en bestuurlijk overleg waterschappen en provincies definitief 8^e AP
- *Afsluiting (5 min)*
 - Conclusies per deelbesluit
 - Conclusie gehele 8^e AP en wijzigingsregeling stikstofgebruiksnormen en aandachtsgebieden
 - Vervolproces richting aaleveren CFL 20 november (kamerbrief, oplegger, 8^e AP en wijzigingsregeling)

Bijlage 8 nadere informatie bronnenanalyse

Aanvullende reactie op vragen gesteld tijdens het overleg van 10-11-2025, betreffende bepaalde bronnen in de bronnenanalyse¹ en gebruikte waterkwaliteitsdata (6 jarig gemiddelde)

Definitie van bronnen meemesten sloten en actuele- en historische bemesting in de geactualiseerde bronnenanalyse

- Meemesten sloten

De emissies van het meemesten van sloten betreft het niet intentioneel in het oppervlaktewater terechtkomen van kunstmest. De emissies door het meemesten van sloten worden berekend door ervan uit te gaan dat een fractie van de kunstmestgiften die op grasland en bouwland worden toegepast, onbedoeld in een aangrenzende sloot terecht komt. Voor de toepassing van dierlijke mest wordt niet uitgegaan van een emissie door meemesten, omdat dierlijke mest wordt geïnjecteerd.² Ten opzichte van de totale kunstmestgiften van N en P, wordt het aandeel dat onbedoeld in een sloot terecht komt ingeschat op zo'n 0,2%. Het gaat om 3,8% van de landbouwbijdrage voor stikstof voor de periode 2017-2022 (en natuurlijk een aanzienlijk lager getal ten opzichte van de totale belasting).

- Actuele en historische bemesting

Onder actuele bemesting worden de mestgiften verstaan die worden toegediend in de jaren direct voorafgaand en tijdens de periode waarin het berekende overschot, uitspoeling en/of toestand van de bodem worden geëvalueerd. Het begrip historische bemesting wordt meestal gebruikt in de context van na-ijling van of nalevering uit in het verleden opgebouwde voorraden in de bodem, hetgeen vooral voor fosfor lang (decennia) kan duren. De grens tussen historische en actuele bemesting is arbitrair. In de bronnenanalyse is aangenomen dat de laatste vier jaar voorafgaand aan een berekend zichtjaar nog toe te schrijven zijn aan de **actuele bemesting**.³

In dit rapport wordt voor stikstof dat uit- en afspoelt uit landbouwgronden voor 49% toegerekend aan actuele mestgiften en 7% aan historische mestgiften (andere bronnen zijn atmosferische depositie 7%, kwel 16%, bodemleverantie (mineralisatie) 19%, geïnfilterd oppervlaktewater 2%).

In dit rapport wordt voor fosfor dat uit- en afspoelt uit landbouwgronden voor 37% toegerekend aan actuele mestgiften en 5% aan historische mestgiften.

Actuele en historische bemesting wordt beide gezien als landbouwbijdrage volgend uit het CDM-advies betreffende de aanwijzing van nv-gebieden. De reden hiervoor is dat deze meegiften worden gezien als een bron veroorzaakt door menselijk handelen. Overigens is het ministerie van I&W van mening dat atmosferische depositie vanuit de landbouw ook geclassificeerd zou moeten worden als landbouwbijdrage.

¹ Schipper e.a., juli 2025, 'Landelijke bronnenanalyse nutriënten', beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/07/14/landelijke-bronnenanalyse-nutriënten-regionale-oppervlaktewaterlichamen-kaderrichtlijn-water>.

² Zie hiervoor ook https://legacy.emissieregistratie.nl/erpubliek/documenten/06%20Water/01%20Factsheets/23C%20-%20Factsheet%20Meemesten%20sloten_20250616.pdf.

³ Schipper e.a., juli 2025, 'Landelijke bronnenanalyse nutriënten', p.9.

Gebruikte waterkwaliteitscijfers oppervlaktewater – 6 jarig gemiddelde (2019-2024)

Op basis van het toetsingskader voor de aanwijzing van aandachtsgebieden stikstof is voor het bepalen van de toestand van een KRW-waterlichaam het zomergemiddelde voor totaal stikstof en totaal fosfor gebruikt. De onderbouwing hiervoor is het CDM-advies betreffende nv-gebieden.⁴ Het voordeel van een toestandsbeoordeling over een langere periode is dat de beoordeling van de oppervlaktewaterkwaliteit voor een KRW-waterlichaam minder gevoelig (robuuster) is voor variaties van jaar tot jaar als gevolg van meteorologische omstandigheden (in casu extreem weer zoals extreem natte of droge jaren die grote invloed hebben op de stikstof- en fosforvruchten en concentratie van nitraat (Fraters et al., 2020)), en goed aansluit bij de zesjarige cyclus van de Kaderrichtlijn Water. Daarbij ook opgemerkt dat het effect van maatregelen op de waterkwaliteitscijfers een vertraging heeft omdat het effect van maatregelen pas in daaropvolgende jaren effect resorteert en de waterkwaliteitscijfers pas in het volgende jaar verwerkt / bekend zijn.

Duitsland is de enige andere lidstaat waar 'nitrate polluted areas' of 'rote gebieden' zijn aangewezen voor grondwater met een korting op de stikstofgebruiksnormen. Deze gebieden zijn bepaald op basis van een vierjarig gemiddelde. De metingen worden gedaan naar het grondwater (niet op landbouwpercelen als in Nederland in het kader van het LMM) op een diepte die varieert van 2,5 tot 100 meter. Naar verwachting zullen maatregelen afhankelijk van de diepte van de meetpunten lange tijd vergen om daar een verbeterend effect op te hebben.

Ten algemene, verplicht de Nitraatrichtlijn om iedere vier jaar over de waterkwaliteit te rapporteren en die rapporten beslaan een vierjaarlijkse periode naast een langere trend. De KRW verplicht te rapporteren over een periode van zes jaar.

⁴ Commissie van Deskundigen Meststoffenwet, Spoedadviesaanvraag nutriënten-verontreinigde gebieden' (bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 33037, nr. 484).