

Vergaderjaar 2024–2025

33 037

Mestbeleid

BA

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 22 juli 2025

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit¹ heeft nader schriftelijk overleg gevoerd met de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur over **de aanbieding van het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn aan de Eerste Kamer vóór 1 november 2025**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 24 juni 2025.
- De antwoordbrief van 14 juli 2025.

De griffier van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
De Boer

¹ Samenstelling:

Jaspers (BBB), Van Knapen (BBB), Oplaat (BBB) (*voorzitter*), Kluit (GroenLinks-PvdA), Janssen-van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Fiers (GroenLinks-PvdA), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Van Gorp (GroenLinks-PvdA) (*ondervoorzitter*), Van Ballekom (VVD), Straus (VVD), Van de Linden (VVD), Rietkerk (CDA), Prins (CDA), Aerdts (D66), Van Meenen (D66), Van Kesteren (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (JA21), Van Aelst-Den Uijl (SP), Holterhues (ChristenUnie), Dessing (FVD), De Vries (SGP), Perin-Gopie (VOLT), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL), Kemperman (Fractie-Kemperman)

**BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR
LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit**

Aan de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Den Haag, 24 juni 2025

Op 6 mei 2025 heeft de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit u een brief gestuurd met het verzoek om het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn vóór 1 november 2025 aan de Eerste Kamer te sturen.

In uw reactie van 12 juni 2025 geeft u een weergave van het proces om te komen tot het 8e Actieprogramma dat op 1 januari 2026 van toepassing zal zijn, maar geeft u geen gehoor aan het verzoek van de commissie. De leden van de commissie wensen u daarom nogmaals te verzoeken om het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn vóór 1 november 2025 aan de Eerste Kamer te sturen en vernemen uw reactie op dit verzoek graag uiterlijk 4 juli 2025.

Voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G.J. Oplaat

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSEL- ZEKERHEID EN NATUUR

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2025

In mijn brief van 12 juni² jongstleden over de voortgang van het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn heb ik aangegeven om in juli mijn voorgenomen invulling van het 8^e actieprogramma voor te leggen aan de Commissie voor de Milieueffectrapportage (hierna: Commissie MER) voor advies en tegelijkertijd het actieprogramma ter inzage te leggen en voor internetconsultatie aan te bieden. De uitkomsten van de doorrekening van de verschillende maatregelpakketten, zoals aangekondigd in mijn brief van 11 april jl.³, door Wageningen University & Research (WUR) zijn nu beschikbaar (bijlage). Met de uitkomsten van deze studie ben ik voornemens het concept 8^e actieprogramma (bijlage) voor te leggen voor internetconsultatie. Gedurende een periode van zes weken is er voor eenieder de gelegenheid om inbreng te leveren op het concept 8^e actieprogramma.

Aan het slot van deze brief schets ik de vervolgstappen in het proces om te komen tot het 8^e actieprogramma en betrek daarbij uw verzoek van 24 juni jl. om het 8^e actieprogramma vóór 1 november 2025 te ontvangen (kenmerk 177416).

Het voorgenomen actieprogramma is opgezet langs de lijnen die ik in mijn voornoemde kamerbrief van 11 april jl. heb geschetst. Met het voorgenomen 8^e actieprogramma zet ik erop in om in alle verschillende gebieden in Nederland de norm van 50 mg/l nitraat in het uitspoelend grondwater in de wortelzone te halen en eutrofiëring van het oppervlaktewater te voorkomen en te verminderen. In voornoemde brief heb ik toegelicht dat er, met voortzetting van de maatregelen uit het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn en de derogatiebeschikking 2022–2025, nog opgaven resteren in de gebieden zand zuid en löss om het doel voor 50 mg/l in grondwater te halen. Voor oppervlaktewater zijn er verspreid over Nederland nog gebieden waar de kwaliteit van het oppervlaktewater nog niet goed is als het gaat om nutriënten afkomstig van de landbouw. Daarom zet ik grotendeels de lijn van de maatregelen uit het 7^e actieprogramma en de derogatiebeschikking 2022–2025 voort en vul ik dat aan in die gebieden waar dat nodig is. Tegelijkertijd wil ik ook verlichting bieden in gebieden waar dat gezien de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit in Nederland kan. Met deze brief neem ik u mee in de vervolgstappen die zijn gezet sinds de brief van 11 april jl. over de hoofdlijnen van het 8^e actieprogramma. Deze stappen zijn nodig om met het 8^e actieprogramma voldoende verbetering van de waterkwaliteit voor grond- en oppervlaktewater te laten zien in die gebieden die nog niet voldoen. Hierbij zoek ik steeds de balans tussen de bescherming van de waterkwaliteit, bedrijfs-economische effecten en draagvlak bij landbouwers. Hierna licht ik voor een aantal onderwerpen, de keuze voor verdere invulling van de hoofdlijnen van het 8^e actieprogramma en de vervolgstappen toe met betrekking tot bedrijfsgerichte doelsturing op grondwaterkwaliteit.

² https://www.eerstekamer.nl/brief_in/20250612/voortgang_8e_actieprogramma_2/f=/vmo7d4itr5h0.pdf (zie eveneens Kamerstukken II, 2024/25, 33 037, nr. 603).

³ Kamerstukken II, 2024/25, 33 037, nr. 597.

Invulling generieke maatregelen

In voornoemde brief over de hoofdlijnen van het 8^e actieprogramma heb ik de contouren geschetst van de mogelijke generieke maatregelpakketten voor het 8^e actieprogramma. Voor wat betreft de actualisatie van de stikstofgebruiksnorm zijn voor zes percentages (3%-5%-8%-15% en 20%) van generieke verlaging van de stikstofgebruiksnorm het effect op de waterkwaliteit doorgerekend. Dit laat, mede ten opzichte van de huidige 20% korting op de stikstofgebruiksnormen in NV-gebieden, onvoldoende verbetering van de grondwaterkwaliteit zien, met name in de regio zand zuid en löss. Het voorgestelde maatregelpakket dat gebaseerd is op de actualisatie van de stikstofgebruiksnormen gericht op het behalen van de 50 mg/l nitraat in het grondwater in alle zandregio's (zand noord, zand midden en zand zuid en löss) zie ik als het meest perspectiefvol in de balans tussen het behalen van de doelen van de Nitraatrichtlijn, de bedrijfseconomische effecten op het agrarische bedrijf en het draagvlak bij landbouwers.

De uitkomsten van de doorrekening van de verschillende mogelijke maatregelpakketten ten behoeve van het 8^e actieprogramma nopen tot verdere invulling van het geschetste spoor van generieke maatregelen in het concept 8^e actieprogramma op een aantal punten gericht op het behalen van de 50 mg/l nitraat in het grondwater en op terugdringen van eutrofiëring in het oppervlaktewater. Deze verdere invulling op het generieke spoor betreft de aanpassing van de stikstofgebruiksnormen en de aanwijzing van aandachtsgebieden oppervlaktewater voor stikstof en fosfor.

Aanpassing van de stikstofgebruiksnormen

Het generieke maatregelpakket is nodig om enerzijds de huidige waterkwaliteit te behouden en anderzijds, in de gebieden met een waterkwaliteitsopgave (grond- en oppervlaktewater), de waterkwaliteit te verbeteren. Gezien de uitkomsten van de doorrekening van de WUR op de verschillende maatregelpakketten ten behoeve van het 8^e actieprogramma, kies ik er voor om de actualisatie van de stikstofgebruiksnormen als vertrekpunt te nemen in de voorgenomen aanpassing van de stikstofgebruiksnormen. Hiermee sluiten de stikstofgebruiksnormen beter aan op het doel van 50 mg/l nitraat in het grondwater in relatie tot de grondsoort en de teelt van gewassen.

De CDM zal binnenkort een advies verstrekken over de actualisatie van de totale stikstofgebruiksnormen in de gebieden zand noord, zand midden, zand zuid en löss gericht op het behalen van het doel van 50 mg/l nitraat in het grondwater. Op basis van dit advies zal dit in de gebieden zand noord, zand midden, zand zuid en löss leiden tot een aanpassing van de totale stikstofgebruiksnorm. De hoogte van de aanpassing van de stikstofgebruiksnorm is afhankelijk van de opgave voor de grondwaterkwaliteit en het bemestingsadvies. Dit kan betekenen dat in bepaalde gebieden voor bepaalde gewassen de totale stikstofgebruiksnorm moet worden aangescherpt en dat in andere gebieden, waar de norm 50 mg/l nitraat ruimschoots wordt gehaald, er ruimte is voor enige versoepeling van de totale stikstofgebruiksnorm, waarbij de 50 mg/l nitraat in het uitspoelend grondwater niet wordt overschreden.

In sommige gebieden is aanvullende inzet nodig om de stikstofbelasting van het oppervlaktewater vanuit de landbouw terug te dringen. Hiermee wordt eutrofiëring van het oppervlaktewater voorkomen en verminderd. Om die reden zal in specifieke gebieden (aandachtsgebieden voor stikstof) een korting van de stikstofgebruiksnorm volgen afhankelijk van de mate

waarin het oppervlaktewater verwijderd is van het behalen van het betreffende stikstofdoel vanuit de Kaderrichtlijn Water (KRW) voor zover het de landbouw betreft. Hiermee ben ik voornemens de geactualiseerde stikstofgebruiksnorm niet hoger te laten zijn dan wat past bij de opgave in een specifiek aandachtsgebied, en de korting die nodig is ter verbetering van de oppervlaktewaterkwaliteit in de aandachtsgebieden in alle gevallen niet hoger te laten zijn dan 20%. De komende periode zal ik deze systematiek verder uitwerken. In aandachtsgebieden waar alleen fosfor het probleem is, zal geen korting (meer) gelden op de stikstofgebruiksnorm.

In mijn brief van 11 april jl. heb ik ook toegelicht dat ik verwacht dat er ondanks mijn inzet met het 8^e actieprogramma nog een (regionale) restopgave resteert, ook het met oog op het voldoen aan de doelen van de KRW. Met regionale overheden (provincies en waterschappen) blijf ik in gesprek over het adresseren van die opgave.

Aanwijzing aandachtsgebieden stikstof en fosfor

Om de gebiedsgerichte opgave voor de oppervlaktewaterkwaliteit het hoofd te bieden zal ik aandachtsgebieden voor stikstof en fosfor aanwijzen. In deze zogenaamde aandachtsgebieden zullen maatregelen nodig zijn ter vermindering van de verontreiniging van stikstof en/of fosfor. Voor deze aanwijzing van aandachtsgebieden wordt gebruikgemaakt van de geactualiseerde bronnenanalyse. Bijgevoegd treft u de «*Landelijke bronnenanalyse nutriënten oppervlaktewaterlichamen Kaderrichtlijn Water, juni 2025*» aan (bijlage). Deze actualisatie is door Wageningen Environmental Research opgesteld, hierbij is gebruikgemaakt van de kennis en data van alle waterschappen. Met de geactualiseerde bronnenanalyse en actuele gegevens over de status van de oppervlaktewaterkwaliteit wordt in de komende maanden een aanwijzing van aandachtsgebieden voorbereid. De aanwijzing van de huidige NV-gebieden kan daarmee per januari 2026 vervallen.

Nadat duidelijk is in welke gebieden nog een opgave resteert voor fosfor en/of stikstof zullen in de betreffende gebieden maatregelen moeten worden genomen. Voor stikstof is mijn inzet dit te doen langs de band van de aanpassing van de stikstofgebruiksnormen, zoals hierboven toegelicht. Voor fosfor wordt in het 8^e actieprogramma voorgesteld om in de aandachtsgebieden in 2026 niet langer een korting op de stikstofgebruiksnormen te hanteren, maar maatregelen te nemen die zich expliciet richten op vermindering van fosfor in het oppervlaktewater. In aanvulling op de brief van 11 april jl. wordt ook een begroeide bufferstrook voorgesteld.

Tot slot zet ik duurzame bouwplannen vanuit het 7^e actieprogramma voort. In de verplichtingen over duurzame bouwplannen wordt een aantal aanpassingen gedaan in de maatregelen voor rustgewassen, vanggewassen en wintergewassen, waardoor de bouwplanmaatregelen effectiever, eenduidiger, maar ook praktisch uitvoerbaar zijn.

Verder heb ik in de brief van 11 april jl. aangekondigd onderzoek te laten doen naar het effect van de maatregel tot het aanhouden van bufferstroken voor de waterkwaliteit. Eerder is door mijn ambtsvoorganger een verkennend onderzoek uitgezet in het kader van de harmonisatie van bufferstroken gericht om te komen tot een geharmoniseerde breedte van stroken voor gewasbescherming en mest. Dit onderzoek is nu opgeleverd en treft u in de bijlage (bijlage). Het onderzoek naar het effect van de maatregel tot het aanhouden van bufferstroken voor de waterkwaliteit zal een veldonderzoek zijn dat gedurende de looptijd van het 8^e actieprogramma wordt uitgevoerd en naar verwachting ongeveer drie tot vier jaar

in beslag neemt. Daarbij wordende resultaten van het voornoemde harmonisatie-onderzoek betrokken.

Bedrijfsgerichte doelsturing voor grondwaterkwaliteit

Een belangrijke pijler van het 8^e actieprogramma bestaat uit het ingroeipad voor bedrijfsgerichte doelsturing op grondwaterkwaliteit. Het ingroeipad voor doelsturing staat naast het generieke beleid en moet tenminste een vergelijkbaar effect op de waterkwaliteit hebben. Het ingroeipad voor doelsturing is een eerste stap in een systeemomslag van middelvoorschriften naar doelvoorschriften voor nitraat in grondwater. De intentie is om te komen tot een landsdekkend gedragen doelsturingssysteem dat in het 9^e actieprogramma een volwaardig alternatief kan zijn voor de middelvoorschriften zodat boeren zelf de passende maatregelen kunnen kiezen om te kunnen voldoen aan de gestelde doelen en passend binnen de Europese kaders. In samenwerking met sectorpartijen (vertegenwoordigd in een hiervoor opgericht consortium) wordt gezamenlijk gewerkt aan de inrichting van een systeem voor doelsturing op nitraat in het bovenste grondwater in het 8^e actieprogramma voor alle grondsoortregio's in Nederland. Het ingroeipad voor bedrijfsgerichte doelsturing op grondwaterkwaliteit is gebaseerd op een combinatie van de twee indicatoren: N-mineraal en het N-bodemoverschot. Op basis van de uitkomsten van de metingen en berekeningen van de beide indicatoren krijgen agrariërs inzicht in het risico van nitraatuitspoeling naar het bovenste grondwater op hun bedrijf en kunnen zij hierop sturen.

In de komende jaren wil ik ervaring opdoen met het gebruik van de beide indicatoren. Het doelsturingssysteem op grondwaterkwaliteit betreft een vrijwillig privaat geborgd systeem. Ik zal ten behoeve van de borging van de systematiek meetprotocollen, streefwaarden en beoordelingsprotocol laten opstellen en zorgen voor adequaat toezicht en handhaving op de doelsturingssystematiek. Inmiddels is het meetprotocol ter bepaling van het N-mineraal gereed, zie bijgevoegde rapportage van WUR (bijlage).

Door middel van inzicht in het effect van handelen op de grondwaterkwaliteit en het bieden van handelingsperspectief wordt verwacht dat deze aanpak een positief effect heeft op de waterkwaliteit. Op dit moment is het effect echter nog niet te kwantificeren. In de komende jaren wil ik verder onderzoek laten uitvoeren, waarbij meer inzicht wordt verkregen in de relatie tussen de indicatoren en de gemeten waterkwaliteit. De kennisnotitie «Verkenning proxies voor Nitraat» is hierin een eerste stap.⁴ De meetresultaten die vanuit het programma bedrijfsgerichte doelsturing worden verkregen zijn hierbij een belangrijke databron.

De deelnemers aan de doelsturingssystematiek voor nitraat in grondwater wil ik voorafgaand aan deelname al perspectief bieden voor de uitzonderingsmogelijkheden van generieke voorschriften. Deze uitzonderingen zijn mogelijk zodra deelnemers goede resultaten laten zien via de geborgde systematiek van doelsturing. Ik zal de volgende uitzonderingsmogelijkheden uitwerken in het 8^e actieprogramma:

- een grotere totale stikstofgebruiksruimte dan die, op basis van de actualisatie van de stikstofgebruiksnormen voor grondwater in het 8^e actieprogramma, generiek gaat gelden.
- een uitzondering van het uiterlijk op 1 oktober inzaaien van een vanggewas na maïs en van een vanggewas na overige teelten op zand- en lössgronden, waarbij na één jaar meten van N-mineraal de deadlines voor het inzaaien van een vanggewas losgelaten kunnen

⁴ <https://www.rivm.nl/publicaties/verkenning-proxies-voor-nitraat>

- worden, inclusief de bijbehorende kortingen op de stikstofgebruiksnorm waar het gaat over de overige teelten op zand- en lössgronden.⁵
- een uitzondering van de verplichting van 1:4 rotatie met rustgewassen op zandgronden en het loslaten van de aangekondigde verplichting in het 8^e actieprogramma van de verscherpte rotatie met rustgewassen voor de regio zand zuid en löss.

Vervolg

Gedurende zes weken is iedereen in de gelegenheid om te reageren op het voorgenomen 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn. Tegelijkertijd zal de Commissie MER ook adviseren over het concept 8^e actieprogramma, dit advies wordt in september verwacht. Na ontvangst en verwerking van het advies van de Commissie MER en alle reacties op het concept 8^e actieprogramma in de internetconsultatie, zal ik het actieprogramma verder vervolmaken. Daarnaast vind ik het belangrijk om richting de vaststelling van het 8^e actieprogramma een zorgvuldig proces te doorlopen, ook met alle betrokken stakeholders. Dit vraagt tijd. Uiteraard zal ik daarbij ook mijn best doen om uw Kamer het vastgestelde 8^e actieprogramma in november, of anders zo vroeg mogelijk, te doen toekomen. Vanwege de zorgvuldigheid die ik betracht op de inhoud en het proces om te komen tot het 8^e actieprogramma, kan ik uw Kamer hiertoe geen garanties geven. Hiermee beschouw ik uw verzoek van 24 juni jl. als afgedaan. Het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn zal op 1 januari 2026 van toepassing zijn.

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
F.M. Wiersma

⁵ De Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) heeft in haar advies op verzoek van de aardappelverwerkende industrie reeds aangegeven dat inzaaien van een vanggewas van belang is, maar dat een alternatief voor de 1-oktoberdatum perspectiefvol kan zijn, ook waar het gaat om verder in de agrarische keten verlichting te bieden (bijlage).