

Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur
Minister Femke M. Wiersma
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Datum 06-11-2025
Onderwerp Reactie op consultatie stikstofgebruiksnormen en
aandachtsgebieden stikstof
Dossiernummer K89146
Documentnummer 2025-185410
Behandeld door Team Water
Telefoonnummer 050-3164911
E-mail info@provinciegroningen.nl
Antwoord op Stikstofgebruiksnormen en aandachtsgebieden stikstof
Bijlage RBO-Noord-reactie op 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn d.d. 22
augustus 2025

Geachte mevrouw Wiersma,

Hierbij bieden wij u, mede namens waterschap Noorderzijlvest, onze inspraakreactie aan op de ter consultatie voorgelegde stikstofgebruiksnormen en aandachtsgebieden stikstof, als onderdeel van de maatregelen in het 8^e actieprogramma nitraatrichtlijn (8^e AP).

In de aanwijzing van aandachtsgebieden en de aanpassing van stikstofgebruiksnormen zien wij een aantal positieve en een aantal negatieve punten. Positief is dat de aanwijzing van aandachtsgebieden voor fosfor pas per 1 januari 2027 ingaat en de korting op de stikstofgebruiksnorm voor de eerdere gebieden die alleen voor fosfor zijn aangewezen vervalt. Teleurgesteld zijn wij over de beperkte betrokkenheid van decentrale overheden bij het 8^e AP, wat leidt tot gebieden die ten onrechte wel of niet zijn aangewezen als aandachtsgebied voor stikstof. Daarom worden wij graag beter betrokken bij de aanwijzing van aandachtsgebieden voor fosfor en het 9^e AP. Ook zijn wij teleurgesteld over de inhoud van het 8^e AP als geheel. Dit leidt onvoldoende tot doelbereik. Dat is niet goed voor de waterkwaliteit, en we verwachten dat dit ook zal leiden tot negatieve consequenties voor agrarische ondernemers en overheden.

Proces en planning

Een terinzageleggingsperiode van slechts drie weken, met daarin ook het herfstreces, voldoet niet aan de Algemene Wet Bestuursrecht (artikel 3:11 en 3:16). Zowel voor ons als voor andere stakeholders is deze periode te kort. Voor een goede inhoudelijke reactie op de gebruiksnormen en aandachtsgebieden, had de minimale termijn van 6 weken aangehouden moeten worden. Dit is ook de reden waarom er geen gezamenlijke reactie via IPO is gemaakt.

We zien dat het hele proces van totstandkoming van het 8^e AP continue onder tijdsdruk lijkt te staan, terwijl het tijdspad voor het 8^e AP vooraf voorspelbaar was. Net zoals dat is voor het hierop volgende programma (9^e AP). ***Wij verzoeken u dan ook met klem om voor het 9^e AP ruim op tijd te beginnen en alle belanghebbenden en kennisdragers daar intensief bij te betrekken.***

Provincies, waterschappen en andere partijen zijn onvoldoende betrokken bij de totstandkoming van de beleidsvoornemens. Daardoor zien we een 8^e AP dat onvoldoende bijdraagt aan doelbereik, en gelijktijdig onuitlegbare maatregelen bevat, die onvoldoende aansluiten bij de regionale ervaringen.

We roepen u daarom op om:

- ***Zelf naar de regio te komen om ontevreden belanghebbenden uw keuzes op dit dossier uit te leggen. Als regionale overheden kunnen wij deze keuzes niet uitleggen en willen we dit ook niet op ons nemen.***
- ***Voor de aanwijzing van de fosfor-aandachtsgebieden per 1 januari 2027, de kennis van decentrale overheden beter te benutten door een intensiever samenwerkingstraject vorm te geven.***
- ***De keuzes die tot op heden zijn gemaakt (deels) te heroverwegen, zie de onderstaande teksten.***

Aanwijzing aandachtsgebieden

Allereerst vinden wij het positief dat voor de aanwijzing van aandachtsgebieden voor fosfor langer de tijd wordt genomen. Dit biedt meer ruimte om de onderbouwing van deze aanwijzing zorgvuldiger voor te bereiden. We zijn wel bezorgd over het uitstel voor de gebieden waar fosfaat uit de landbouw daadwerkelijk het halen van de KRW-doelen in de weg staat. Daarnaast vinden wij het positief dat voor de eerder op basis van fosfor aangewezen gebieden niet langer een korting geldt op de stikstofgebruiksnorm. Dit leidde tot een mismatch tussen reden om een gebied aan te wijzen en de maatregel, wat in gebieden slecht uitlegbaar was. In bestuurlijk overleg, in de inspraakreacties op het 8^e AP en in eerder toegezonden brieven hebben wij uw aandacht gevraagd voor een zorgvuldige aanwijzing van aandachtsgebieden (zie bijlage). We hebben u gevraagd daarvoor de tijd te nemen en de afstemming te zoeken met waterschappen en overige partners. We zien dat hier op dit moment nog onvoldoende invulling aan is gegeven. De aanwijzing is te grofmazig en de bronnenanalyses missen de scherpheid van de regionale analyses. Daardoor is er onvoldoende aansluiting bij de gebiedsbevindingen van waterbeheerders. Gebieden worden nu ten onrechte aangewezen of soms niet aangewezen. Dit kan volgens ons niet de bedoeling zijn. Dit zet het draagvlak onder druk. Een onjuiste aanwijzing is voor boeren niet goed, voor de waterkwaliteit niet goed en voor vertrouwen in de politiek niet goed.

Daarom vragen we u ook de aanwijzing van aandachtsgebieden voor stikstof uitstellen tot 1 januari 2027 of anders per die datum te herzien.

In geval van uitstel kan voor de periode 2026 dan gekozen worden om de huidige NV-gebieden die zijn aangewezen op basis van stikstof te handhaven. Bij de aanwijzing per 1 januari 2027 kan ook rekening gehouden worden met de actualisatie van de KRW-doelen in voorjaar 2026 via de nu lopende technische doelaanpassing door de waterbeheerders.

Aanpassing stikstofgebruiksnormen

Nieuwe maatregelen in het 8^e AP, inclusief de nu voorgestelde stikstofgebruiksnormen, leveren niet of nauwelijks een bijdrage aan doelbereik. Wij hebben u er in de eerdere inspraakreactie op het 8^e AP op gewezen dat hiermee de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water en de nitraatrichtlijn niet in zicht komen (zie bijlage). Ook de commissie MER was kritisch op dit punt. We verwachten dat deze werkwijze uiteindelijk negatieve consequenties zal hebben voor overheden en agrarische ondernemers, omdat zij strijdig is met internationale richtlijnen.

Hoewel wij kritisch zijn op de huidige methodiek voor aanwijzing van gebieden en de effectiviteit van voorgestelde maatregelen, is de gedachte om gebiedsgerichte maatregelen door het aanwijzen van aandachtsgebieden te nemen om de waterkwaliteit te verbeteren in de basis positief. Het is dan wel van het grootste belang dat hiervoor de juiste gebieden worden aangewezen, waarin effectieve maatregelen worden genomen. Dat is van belang om uitlegbaar en proportioneel toe te werken naar verbetering van de waterkwaliteit. Op dit moment is hier binnen het 8^e AP echter nog geen sprake van.

De tijd hiervoor dringt. In het stroomgebiedbeheerplan (SGBP4) is zicht nodig op concrete maatregelen en financiering voor het wegnemen van de restopgave nutriënten.

We verzoeken u op korte termijn duidelijkheid te geven over het complete maatregelenpakket en de taakverdeling om de nutriëntenbelasting vanuit de landbouw terug te brengen naar een voor de KRW toereikend niveau. Alleen dan zijn deze maatregelen nog op te nemen in het ontwerp-SGBP4 en zijn hiermee juridische risico's in Europees verband te verminderen.

Hoogachtend,
Mede namens waterschap Noorderzijlvest,

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Groningen:



René Paas, voorzitter



Hans Schrikkema, secretaris

RBO - Noord



Secretaris RBO Noord
dhr. H. van Wezel
Postbus 18
9700 AA Groningen

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
Minister Femke M. Wiersma
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Onderwerp: Inspraakreactie 8^e actieprogramma nitraatrichtlijn
Datum: 22 augustus 2025

Geachte minister,

Hierbij biedt het Regionaal Bestuurlijk Overleg Noord (RBO Noord), de samenwerking tussen regionale overheden in stroomgebied Rijn Noord en Eems u de inspraakreactie op het 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (8^e AP) aan.

Wij zien dat het ministerie de inhoudelijke onderbouwing in dit 8^e AP beter heeft gedaan dan in het 7^e. Zo zijn de effecten op het grondwater en in het bijzonder op oppervlaktewater dit keer beter in beeld gebracht. Helaas stellen we wel vast dat de (regionale) uitwerking van het maatregelenpakket onvoldoende is. Als RBO Noord willen we graag helpen dit nog te verbeteren om te komen tot een effectiever actieprogramma, waarbij we de verantwoordelijkheid van het Rijk niet overnemen.

Het RBO is teleurgesteld over dit programma, vanwege:

- het ontbreken van een concrete uitwerking van cruciale onderdelen van het 8^e AP. Daarnaast is sprake van een korte inspraakperiode die precies in het zomerreces valt. Die concretere uitwerking kan ertoe leiden dat onze beoordeling van het 8^e AP nog substantieel verandert;
- de beperkte of zelfs negatieve bijdrage van de maatregelen in het 8^e AP aan het doelbereik voor nitraat in grondwater en het KRW-doelbereik voor stikstof en fosfor in oppervlaktewater;
- de afwenteling van verantwoordelijkheid voor het oplossen van nutriëntenproblematiek als gevolg van agrarische emissies in grond- en oppervlaktewater naar regionale overheden.

Het 8^e AP leidt bij ons tot zorg: over de effecten op de waterkwaliteit én over de gevolgen voor de agrarische ondernemers in onze beheergebieden. Op dit moment halen we zowel de doelstellingen voor nitraat in grondwater (inclusief kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden) als de doelstellingen voor stikstof en fosfor in oppervlaktewater niet. Ook niet in de prognoses voor de langere termijn (2045). Het 8^e AP is één van de puzzelstukken in het oplossen van deze restopgave. Ook overkoepelend zien we dat de huidige inspanningen niet voldoende zijn om de restopgave op te lossen. Er is een extra inspanning nodig vanuit het Rijk voor het beperken van agrarische emissies naar water. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt niet bij de regionale overheden.

Dat er een restopgave resteert, was ook in het 7^e AP al duidelijk. Destijds is door het ministerie toegezegd deze opgave op te lossen in het NPLG. Dit programma en de bijbehorende middelen zijn echter geschrapt, waardoor de oplossing vorm had moeten krijgen in het 8^e AP en het overkoepelende rijksinstrumentarium (o.m. mestwetgeving, Bal, GLB-NSP en DAW). Dit is echter tot op heden niet voldoende ingevuld.

Het is belangrijk dat de resterende opgave in onze regio opgelost raakt, om:

- voldoende schoon water te behouden voor de functies in ons gebied;
- aan onze internationale verplichtingen te voldoen¹;
- de agrarische sector in onze regio een duurzaam toekomstperspectief te bieden, dat niet gekenmerkt wordt door onzekerheid over de maatregelen die in de toekomst nog nodig zijn.

De verantwoordelijkheden voor het behalen van de doelstellingen voor nutriënten (breder dan agrarische emissies) zijn verdeeld over het Rijk en regionale partijen. Regionale partijen nemen maatregelen² binnen hun eigen handelingsperspectief om de situatie te verbeteren. De verantwoordelijkheid en daarmee ook de regie voor het behalen van de doelstellingen voor nutriënten in grond- en oppervlaktewater ligt echter primair bij de rijksoverheid daar waar het agrarische emissies betreft. Dit blijkt uit de teksten van de nitraatrichtlijn, waarvoor het ministerie van LVVN verantwoordelijk is: *“Voor natuurlijke zoetwatermeren, andere zoetwatermassa’s, estuaria, kustwateren en zeewater geldt als criterium de mate van eutrofiering. Deze wateren mogen niet eutroof zijn of in de nabije toekomst eutroof worden indien de maatregelen genomen in actieprogramma’s achterwege blijven.”* Het blijkt ook uit juridisch onderzoek (zie “Naar een effectieve rolverdeling bij en aanpak van de mestproblematiek”, Element advocaten en Utrecht Universiteit, 11 november 2020). Tenslotte blijkt dit uit de praktijk. Maatregelenprogramma’s (nitraatrichtlijn / mestwetgeving) zijn de afgelopen 29 jaar door het Rijk opgesteld.

Onderstaand geven we een reactie op hoofdlijnen over het 8^e AP, het proces van totstandkoming en het door ons gewenste vervolg. In de bijlage hebben we enkele detailopmerkingen opgenomen.

Inhoudelijk

Het 8^e AP levert in de huidige vorm voor onze regio vrijwel géén bijdrage aan het oplossen van nutriëntenproblematiek. Dit blijkt uit de berekeningen van de ex-ante evaluatie. Sterker nog, wanneer de rekenvariant 8AP8 het voorgestelde maatregelenpakket weergeeft, zijn er zelfs negatieve effecten te verwachten (een stijging van 1% tot 2% van emissies). Dat geldt voor zowel de akkerbouw als de melkveehouderij. Het meest positieve scenario laat een zeer beperkte emissiereductie zien (een daling van maximaal 3% voor stikstof en 1% voor fosfor). Hoewel onduidelijk geformuleerd – en in strijd met het geformuleerde uitgangspunt dat de maatregelen uit het 7^e AP en de derogatiebeschikking 2022-2025 worden voortgezet – blijkt uit de resultaten en bijlagen dat maatregelen worden versoepeld. Ook daar waar op dit moment nog restopgaven resteren. Het versoepelen van maatregelen daar waar op dit moment nog restopgaven spelen vinden we onbegrijpelijk (toelichting in bijlage 1). Ook maatregelen met een grote economische impact en beperkte effecten op de kwaliteit van water kunnen niet zomaar worden bijgesteld, wanneer geen alternatieven worden opgevoerd om doelstellingen wel dichterbij te brengen. Bovendien is hierbij geen toets uitgevoerd op het verbod op achteruitgang vanuit de Kaderrichtlijn Water.

¹ Recent onderzoek van de landsadvocaat laat zien dat het achterblijvende doelbereik voor specifiek nutriënten juridische risico’s oplevert.

² maatregelen op de rioolwaterzuiveringsinstallaties, versterking van het stelsel van en de inzet op vergunningen, toezicht en handhaving, bovenwettelijke en wettelijke maatregelen voor emissies uit de agrarische sector. Daarnaast verbeteren regionale partijen de inrichting en het beheer van het oppervlaktewater om zo de draagkracht van het systeem te verbeteren.

In de stukken worden wel gebiedsgerichte instrumenten zoals het agrarisch natuurbeheer (ANB) en ruimte voor landbouw en natuur (RLN) benoemd om op regionale schaal restopgaven op te lossen. Doordat concrete uitwerking ontbreekt is niet duidelijk in welke mate deze instrumenten kunnen bijdragen aan oplossingen. Gegeven de huidige afbakening van dit instrumentarium is wel duidelijk dat het een onvoldoende oplossing biedt voor de restopgave in onze regio. Daar komt bij dat deze instrumenten niet ontwikkeld zijn om doelbereik van KRW of Nitraatrichtlijn te realiseren, de bijdrage daaraan is eerder als bijvangst te beschouwen.

Proces

We waarderen de gelegenheid die wordt geboden onze appreciatie over het 8^e AP in te kunnen brengen. Niet behulpzaam is dat de inspraakperiode in het zomerreces is gepland. Bovendien blijkt dat de stukken op cruciale onderdelen nog niet concreet zijn uitgewerkt. Het krappe tijdsplan in combinatie met de complexiteit, onduidelijke passages en elkaar tegensprekende uitgangspunten en conclusies maakt dat deze appreciatie van RBO-Noord nog substantieel kan veranderen.

Daarnaast betreuren we dat er pas begin 2026 definitief duidelijkheid wordt verwacht over welk deel van de opgave voor nutriënten door het Rijk wordt ingevuld. Op dit moment zijn het Rijk en de regio in gesprek over hoe de restopgave scherper is te krijgen en is aan te pakken. Tijd om een conceptbesluit over de toepassing van uitzonderingsbepalingen tijdig te nemen, is er dan niet of nauwelijks meer, zeker als dat besluit moet voldoen aan de formele vereisten van de KRW. Het Rijk is verantwoordelijk voor het oplossen van de restopgave vanuit agrarische emissies. Vanuit de regio willen we echter wel met kennis en uitvoering bijdragen aan het oplossen van de opgave. Voordat de regionale waterbeheerders en provincies een verantwoordelijkheid accepteren zijn echter afspraken nodig over de financiering van maatregelen, regie en verantwoordelijkheden en alsook de inzet van uitzonderingsbepalingen. Die afspraken zouden dan minimaal moeten inhouden dat het Rijk daarvoor de verantwoordelijkheid neemt richting de Europese Commissie en in procedures voor de nationale rechter.

In de kamerbrief 'Concept 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn voor consultatie en advisering Commissie voor de Milieueffectrapportage' (14 juli 2025) wordt op pagina 3 benoemd dat u met regionale overheden in gesprek blijft over het adresseren van de restopgave voor oppervlaktewater, die ondanks de inzet van het 8^e AP regionaal resteert. Hierbij merken we op dat de inzet in het 8^e AP géén significante bijdrage levert aan het oplossen van de restopgave en dat de omvang van deze restopgave naar onze mening niet als lokaal of regionaal probleem is te zien. Regionale overheden en het Rijk zijn inderdaad met elkaar in gesprek over het oplossen van de genoemde restopgave. Tot heden geeft u aan dat deze KRW-restopgave een verantwoordelijkheid is van regionale partijen. De richtlijn zelf, juridisch onderzoek en de huidige praktijk spreken dit tegen. Bovendien ontbreken voldoende middelen, capaciteit en instrumenten³ voor de regionale overheden. In het BO KRW van 25 september zetten wij graag het gesprek hierover met u voort.

In het 8^e AP zelf wordt aangegeven dat het concept AP tot stand is gekomen met de betrokkenheid van stakeholders, waaronder waterschappen, provincies en drinkwaterbedrijven. Deze uitspraak wordt door ons maar beperkt herkend. Waterschappen en provincies hebben (openbare) meetgegevens en hydrologische systeemkennis aangeleverd. Er is beperkt gelegenheid geweest om over het AP in gesprek te gaan. Reflecties die waterschappen, provincies en drinkwaterbedrijven hebben meegegeven op het proces, bronnenanalyses, aanpak en maatregelen zijn maar in beperkte mate benut. Bijvoorbeeld de brief vanuit IPO aan het ministerie van I&W (3 april 2025) en de brief vanuit de Unie van Waterschappen aan u (9 juli 2025).

³ Met ingang van de omgevingswet is het instrumentarium voor regionale overheden uitgebreid. Regionaal kunnen overheden maatwerkregels inzetten in regionale verordeningen. De mogelijkheden zijn echter beperkt tot enkele specifieke maatregelen, waarbij nadeelcompensatie aan de orde kan zijn van grote omvang, en de inzet juridische haken en ogen kent. Een bredere instrumentenkoffer, waarbij ook beheer, vrijwillige maatregelen, innovatie en grootschaliger wijzigingen in grondgebruik onderdeel van uitmaken, wordt momenteel beperkt door zowel de wettelijke mogelijkheden als de benodigde capaciteit en financiering. Een analyse aan de huidige mogelijkheden laat zien dat deze onvoldoende zijn om doelbereik in grond- oppervlaktewater te realiseren.

Voor betrokkenheid van waterschappen, provincies en drinkwaterbedrijven in de totstandkoming van de actieprogramma's nitraatrichtlijn is volgens ons een ander proces nodig dan tot nu toe. In plaats van 'informerend' is 'meewerken' een samenwerkingsvorm die beter bij de rol- en taakverdeling tussen Rijk en regio past.

Vervolg

Als regionale partijen zijn wij gemotiveerd om de opgaven op te lossen. Daar kunnen we met regionale kennis een zinvolle bijdrage aan leveren. Ook zien wij een rol voor regionale partijen in de uitvoering. Wij doen nogmaals een beroep op het ministerie van LNV om samen met de regio naar oplossingen te zoeken. Hiervoor steken we onze hand uit. Er is nu nog de mogelijkheid om bij te sturen en te komen tot een aanpak waarbij de lidstaat Nederland zelf de regie heeft. Daarmee kunnen maatregelen evenwichtig en effectief zijn met de minste (bedrijfs)economische impact. Dit in plaats van dat de Europese Commissie ons dwingt tot meer pijnlijke, generieke maatregelen. We benadrukken echter dat het oplossen van de restopgave niet uitvoerbaar is zonder aanvullende inspanning vanuit het Rijk. Hierbij geven wij de volgende aanbevelingen en suggesties mee.

- Verduurzaming van de agrarische sector als het gaat om emissies naar het milieu, kan alleen met een gewogen **mix aan instrumenten**. Er zijn maatregelen nodig die inzetten op investeringen en op beheer, bovenwettelijke en verplichtende maatregelen, innovatie, doelsturing en waar nodig aangepast grondgebruik. Het is essentieel de samenhang tussen de verschillende sporen te bewaken en het volledige instrumentarium in gebieden te benutten. Dat is de effectieve manier om tot doelbereik voor de verschillende opgaven te komen én levert duidelijkheid op voor betrokkenen.
- De uitvoering van maatregelen gaat bij voorkeur middels een **gebiedsgerichte aanpak** aanvullend op landelijke, generieke, maatregelen. We denken dat ook binnen het 8^e AP meer mogelijkheden zijn om tot gebiedsgericht maatwerk te komen. We bedoelen daarmee niet dat regionale partijen de regie, verantwoordelijkheid en financiering voor deze aanpak op moeten pakken. We bedoelen wel dat enerzijds het huidige beleid meer is toe te spitsen op gebiedsspecifieke karakteristieken. Anderzijds is ook een gebiedsgerichte aanpak enkel mogelijk met inzet en financiering van het Rijk.
- Voor de implementatie van maatregelen ontbreekt het momenteel aan een **strategie voor de langere termijn**. Een duidelijk doel waar in samenwerking met de sector naartoe is te werken ontbreekt, evenals een implementatieplan. Maatregelen zijn daardoor niet goed voorzienbaar voor betrokkenen (waterschappen, provincies, agrarische ondernemers).
- Tenslotte is de **stuurbaarheid** en afrekenbaarheid van doelbereik op gebiedsniveau te verbeteren:
 - voor grondwater zien we dat met de ontwikkeling van doelsturingssystematiek hier belangrijke stappen voor worden gezet. Tot op heden maakt oppervlaktewater hier nog onvoldoende onderdeel van uit. Hoewel de implementatie van doelsturingssystematiek voor oppervlaktewater complex is, is het noodzakelijk hierop door te ontwikkelen;
 - ook de aanwijzing van NV-gebieden⁴ op basis van de KRW-monitoring is een belangrijk aandachtspunt. Naar onze mening is de huidige werkwijze met benutting van de KRW-monitoringsgegevens als basis voor de aanwijzing van NV-gebieden, en een bronnenanalyse op grof niveau, niet wenselijk en juridisch kwetsbaar (zie verder de bijlage).

Indien onze inspraakreactie nog onduidelijkheden bevat, lichten we deze graag toe in een gesprek.

Hoogachtend,

de deelnemende partijen in RBO Noord en Eems, namens deze:

Karin Dekker (voorzitter RBO Noord)

Monique Plantinga (vicevoorzitter RBO Noord)

⁴ Met ingang van het 8^e AP, aandachtsgebieden genoemd.

BIJLAGE 1. DETAILOPMERKINGEN

In deze bijlage hebben wij detailopmerkingen opgenomen die zijn gebaseerd op onze regionale deskundigheid over de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater en de factoren die deze kwaliteit beïnvloeden. Met het inbrengen van deze kennis hopen wij een zinvolle bijdrage te leveren aan het oplossen van de restopgave nutriënten als gevolg van agrarische emissies. We benadrukken hierbij dat de verantwoordelijkheid voor de implementatie daarvan bij het Rijk ligt. Graag denken we ook in een vervolgproces mee. Ook steken we onze hand uit voor de uitvoering. Dit echter wel onder regie, verantwoordelijkheid en financiering van het Rijk. Graag maken we daarover met u nadere afspraken.

Aanwijzing NV-gebieden / aandachtsgebieden

In het 8^e AP wordt aangekondigd dat de komende maanden een proces wordt doorlopen om te komen tot het aanwijzen van aandachtsgebieden (eerder: NV-gebieden) voor nutriënten in grond- en oppervlaktewater. De aanwijzing van NV-gebieden heeft in onze regio tot onvrede, juridische procedures en verlies aan draagvlak geleid. Dit mede omdat zowel het proces van aanwijzing als de geldende maatregelen slecht uitlegbaar waren. Daarom geven we hierbij enige reflecties mee. We hopen dat deze worden benut in de uitwerking van deze nieuwe aanwijzing.

De aanwijzing van aandachtsgebieden voor de belasting met nutriënten is in de basis positief: zo wordt meer gebiedsgericht gewerkt aan het oplossen van restopgaven, in plaats van dat maatregelen generiek, zonder maatwerk, aan alle gebieden worden opgelegd. Het is daarbij echter essentieel dat de juiste gebieden worden aangewezen (waarbij gebiedskennis van waterschappen en provincies kan worden benut), op basis van representatieve meetgegevens, en dat in deze gebieden de meest passende maatregelen worden getroffen. Daarmee wordt de aanwijzing en het treffen van maatregelen beter uitlegbaar en juridisch houdbaar.

De Nitraatrichtlijn biedt ruimte om maatregelen gedurende de looptijd van het actieprogramma voor te bereiden en in te laten gaan. Het is dan ook niet noodzakelijk dat de aanwijzing van NV-gebieden/Aandachtsgebieden en de daaraan verbonden maatregelen meteen in 2026 ingaan. Er zou dus tijd kunnen worden genomen voor het meer benutten van gebiedskennis om te komen tot een beter zicht op handelingsperspectieven en een effectiever en beter te verantwoorden aanwijzing en maatregelenpakket. In de tussentijd zit de regio niet stil. Via programma's als DAW, ANLb en RLN wordt (bovenwettelijk) bijgedragen aan het verminderen van landbouwemissies. Daarbij kan de onderbouwing worden gemaakt om ook aan de Europese Commissie duidelijk te maken dat dit zou leiden tot een significant beter doelbereik. Dit helpt de waterkwaliteit, maar zorgt ook voor minder maatregelen die een zeer negatief effect hebben op de bedrijfsvoering van ondernemers, maar weinig tot niet bijdragen aan de waterkwaliteit.

Uit het concept 8^e AP blijkt dat de focus volledig op oppervlaktewater ligt bij de aanwijzing. Het niet meenemen van grondwaterkwaliteit voor het aanwijzen van aandachtsgebieden kan negatieve effecten hebben voor grondwaterkwaliteit. LMM-metingen laten zien dat het grondwater in zand noord onder droge omstandigheden niet aan de norm voldoet. Omdat de norm van 50 mg/L niet meteo-afhankelijk is, zijn aanvullende beperkingen op de gebruiksnorm ook noodzakelijk om ook in de regio zand noord aan de doelen van het 8^e AP te kunnen voldoen.

Representativiteit van metingen

Bij de aanwijzing van NV-gebieden is er destijds van uitgegaan dat metingen op de KRW-meetpunten voor oppervlaktewater representatief zijn om de effecten van agrarische emissies in een specifiek afwateringsgebied inzichtelijk te maken. Dit is echter niet hoe KRW-meetpunten zijn gekozen. KRW-meetpunten worden gekozen om een representatieve thermometer te zijn voor de ontwikkeling van de waterkwaliteit in een bepaald KRW-waterlichaam. De rol van agrarische emissies daarin kan verschillen⁵. Meerdere bronnen hebben impact op deze metingen. De constatering dat er sprake is van een opgave klopt. De nu gekozen methodiek kan er echter toe leiden dat maatregelen niet op de juiste plek worden genomen.

Een treffend voorbeeld van de complexiteit van deze aanwijzing zijn de Friese Waddeneilanden. Het KRW-meetpunt is gelegen op Ameland. Dit meetpunt wordt beïnvloed door agrarische emissies, maar ook door andere bronnen. De eilanden Terschelling en Schiermonnikoog zijn op basis van deze meetgegevens ook aangewezen als NV-gebied. De agrarische emissies op deze eilanden kunnen de metingen op Ameland onmogelijk beïnvloeden. Dat betekent dat de boeren op Schiermonnikoog en Terschelling op geen enkele wijze maatregelen kunnen nemen die de aanwijzing beïnvloed. Zij zijn daarvoor afhankelijk van de maatregelen op Ameland. Er zijn wel metingen (openbaar) beschikbaar op de andere Waddeneilanden; deze meetgegevens zijn niet benut. Deze situatie is het duidelijkst op de Waddeneilanden, maar speelt ook in andere gebieden in onze regio.

Wij raden daarom aan om een andere beoordelingswijze te gebruiken voor de aanwijzing van gebieden, waarbij de relatie tussen agrarische emissies en de waterkwaliteit (en daarmee de proportionaliteit van de maatregel) beter is te onderbouwen. Er kan bijvoorbeeld worden gewerkt met een methodiek waarbij de hoeveelheid uit- en afspoeling in gebieden veroorzaakt door agrarische emissies leidend wordt in de aanwijzing, in plaats van de kwaliteit op het KRW-meetpunt. Daarvoor zijn meer gedetailleerde, regionale, berekeningen nodig, die geïjkt kunnen worden op meer gedetailleerde meetgegevens van de regionale meetnetten en bijvoorbeeld het landelijk meetnet effecten mestbeleid.

Afwentelingseffecten

In de aanwijzing van NV-gebieden is geen rekening gehouden met afwentelingseffecten van benedenstroomse gebieden die wel aan de norm voldoen. Een theoretisch voorbeeld: een specifiek gebied kan water inlaten met een kwaliteit van 0,05 mg P/l en dit opladen (uitlaatwater) tot een concentratie van 0,14 mg/l (bij een norm van 0,15 mg/l). In dit geval wordt een gebied niet aangewezen voor P. Het volgende gebied krijgt dan inlaatwater met een concentratie van 0,14 mg P/l en kan dit opladen tot een concentratie van 0,16 mg P/l. Omdat hier de norm wordt overschreden, wordt dit gebied vervolgens aangewezen als NV-gebied. De bijdrage van dit gebied is dan echter lager dan het bovenstrooms gelegen gebied. Dit effect speelt in alle polder-boezemsystemen van Nederland: de plek in het systeem bepaalt mede de kans om aangewezen te worden als NV-gebied.

Naar onze mening zijn maatregelen het meest effectief daar waar de emissies het grootst zijn, los van of dat al tot uitdrukking komt in het watersysteem zelf of pas in de benedenstroomse gebieden. We pleiten er daarom voor om in de aanwijzingssystematiek – zeker in polder en boezemsystemen – meer rekening te houden met afwentelingseffecten (daar waar nutriënten vandaan komen) en waar maatregelen het meest effectief zijn. In de huidige systematiek is de evenredigheid van maatregelen volgens ons discutabel. Het overhaast invoeren van een nieuwe aanwijzing is naar onze mening niet wenselijk. We zien graag dat hier langer de tijd voor wordt genomen om – samen met regionale overheden – een meer gedegen uitwerking te maken.

⁵ In de berekeningen wordt wel rekening gehouden met bronnenanalyses, waarbij aanwijzing van NV-gebieden alleen plaatsvindt als meer dan 19% van de emissie van agrarische bronnen afkomstig is. Deze bronnenanalyse geldt echter op schaal van het beheergebied van een waterbeheerder en niet op het niveau van de individuele KRW-meetpunten.

Effectieve maatregelen

Bij het toewijzen van maatregelen aan NV-gebieden is de focus – qua maatregelen - op stikstofemissies komen te liggen. Deze maatregelen kunnen afhankelijk van gebiedsspecifieke eigenschappen positief of negatief uitpakken voor de emissies van fosfor. In het 8^e AP wordt aangegeven dat voor aandachtsgebieden die alleen op basis van fosfor zijn aangewezen, voortaan maatregelen worden genomen om de fosforemissies te verminderen in plaats van stikstof. Aangegeven wordt te volstaan met alleen het aanwijzen van infiltratiegreppels in deze gebieden. In regio Noord ligt veel landbouwgebied op de kleischil, waar vrijwel alle percelen zijn gedraineerd. Greppels en bufferstroken leveren daar bijna geen vermindering van emissies van fosfaat naar oppervlaktewater op.

Ter overweging geven wij het volgende mee. In zoete watersystemen waar zowel fosfor als stikstof niet voldoet aan de normen is fosfor over het algemeen het sturende element. Dat komt doordat bij een hoge fosforbelasting, stikstofbindende algen in het watersysteem voor kunnen komen die stikstof binden vanuit de lucht. Het sturen op stikstofemissies is daarmee niet altijd zinvol voor de oppervlaktewaterkwaliteit. Daarom zou kunnen worden overwogen in plaats van stikstofmaatregelen, fosfomaatregelen voor aandachtsgebieden in te zetten in zoete watersystemen waar P en N in oppervlaktewater niet voldoen aan de norm (maar nitraat in grondwater wel). Voor een effectieve inzet van maatregelen gericht op fosfor wordt verwezen naar de reactie van de Unie van Waterschappen op het CDM-advies alternatieve fosfomaatregelen⁶.

Maatwerk maatregelen

Ook geven we mee dat, gezien de uiteenlopende effectiviteit van maatregelen afhankelijk van gebiedsspecifieke eigenschappen, ook te overwogen is meer in te zetten op maatwerkmaatregelen per regio. In de huidige situatie wordt onderscheid gemaakt in de zand-zuid/lössregio, klei en veengebieden en zand-midden/zand-noord regio. Er kan echter op een veel groter detailniveau tot een maatwerkaanpak worden gekomen, al dan niet in samenwerking met regionale overheden.

Reactie op specifieke maatregelen

Selectie van maatregelen

In het 8^e AP wordt op pagina 7 aangegeven dat het uitgangspunt voor het 8^e AP is dat de maatregelen genomen in het 7^e AP en de derogatiebeschikking 2022-2025 worden voortgezet. Het is daarom verwarrend dat uit de meegestuurde documenten blijkt dat er niet alleen maatregelen worden toegevoegd om stappen te zetten richting doelbereik, maar ook maatregelen versoepeld worden of verdwijnen. Het ontbreekt aan een overzicht van deze maatregelen.

In bijlage 6A staat onder het kopje 'Akkerbouw': *'Doordat het 8e AP in feite een versoepeling van de maatregelen inhoudt, nemen de inkomens in dit scenario in de kleigebieden verder toe, met name door versmalling van de bufferstroken'*. In bijlage 5 wordt echter gesteld dat *'de akkerbouwsector staat voor een grote opgave om de waterkwaliteit te verbeteren en hiervoor is een pakket met maatregelen nodig'*. Het is onduidelijk waarom maatregelen voor specifiek de akkerbouwsector in kleigebieden wordt versoepeld terwijl hier nog een resterende opgave aanwezig is en er een achteruitgangsverbod geldt voor de KRW. Dat dit niet op het achteruitgangsverbod is getoetst brengt juridische risico's met zich mee.

⁶ Unie van Waterschappen: Reactie op CDM-advies alternatieve fosfomaatregelen, 23 juli 2024.

In de ex-ante evaluatie zijn de effecten van 51 maatregelen beschouwd. Daarbij valt op dat van deze maatregelen uiteindelijk 7 maatregelen in het 8^e AP zijn opgenomen, waarbij ook maatregelen met positieve effecten op de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit niet zijn meegenomen in het 8^e AP. Ook zijn maatregelen die effectief zijn voor meerdere bodemtypen soms maar voor een deel van deze bodemtypen opgenomen. Mogelijk zijn maatregelen afgefallen vanwege bedrijfseconomische effecten. We wijzen erop dat er ook mogelijkheden zijn om deze bedrijfseconomische effecten te compenseren dan wel maatregelen via een ander instrument in te zetten (zoals bijvoorbeeld de ecoregelingen). We missen deze vertaling in het 8^e AP.

Daarnaast zien we dat niet alle mogelijke maatregelen in beschouwing zijn genomen. Met name maatregelen die de kwaliteit van de bodem verbeteren ontbreken. Er lijken weinig maatregelen opgenomen te zijn om op korte termijn stappen te zetten om het doelgat te overbruggen, zoals een verdere beperking van de nutriëntengebruiksruimte. Berekeningen van Wageningen Environmental Research laten zien dat dit een effectieve maatregel is. Er zijn daarentegen wel maatregelen opgenomen waarvan de effectiviteit onduidelijk is, die niet afdwingbaar zijn of die pas op langere termijn een potentieel effect kunnen hebben.

We zien dat de focus ligt bij de implementatie van specifieke generieke maatregelen. Er is geen gebiedsgerichte maatwerkaanpak voorzien, zoals deze wel is opgenomen in het addendum bij het 7^e AP, wat was opgenomen in het NPLG. Hoewel het begrijpelijk is dat het 8^e AP zich niet direct leent voor de implementatie van een dergelijk gebiedsgericht programma, wordt hier ook geen doorkijk naar gegeven. Het is uiteindelijk echter wel noodzakelijk om de restopgave op te lossen. Het huidige programma RLN (Ruimte voor Landbouw en Natuur) is daar in de huidige scope en instrumentarium niet toereikend voor.

Tenslotte missen we een beschrijving van de samenhang tussen het beschikbare instrumentarium om te sturen op agrarische emissies: het GLB-NSP inclusief het ANLb en de ecoregelingen, het DAW en het Bal⁷.

Korting stikstofgebruiksnorm

In de voorstellen is sprake van een korting op de stikstofgebruiksnorm variërend tot maximaal 20%, afhankelijk van de mate waarin de stikstofnorm wordt overschreden. Dit lijkt de maximale korting te zijn (en dus niet bovenop de afgesproken korting uit het 7^e AP). Dit betekent in de praktijk (voor eerder aangewezen NV-gebieden) een verruiming van de stikstofgebruiksnorm ten opzichte van het eerder in gang gezette beleid. Naar onze mening is deze situatie in juridische zin niet houdbaar (de belasting op KRW grond- en oppervlaktewaterlichamen zal toenemen, ook in situaties waar de huidige toestand niet voldoet), waarmee een aanvullende juridische kwetsbaarheid wordt gecreëerd. In de tweede kamerbrief van 18 juli 2025 (ministerie van I&W) over de voortgang van de KRW staat (p. 14) *‘Uit de berekeningen blijkt dat er, mede ten opzichte van de huidige 20% korting op de stikstofgebruiksnormen in nutriënt verontreinigde-gebieden, in bepaalde gebieden onvoldoende verbetering van de grondwaterkwaliteit is. Daarom zal op basis van een advies in de gebieden zand noord, zand midden, zand zuid en löss een aanpassing van de totale stikstofgebruiksnorm worden voorgesteld gericht op het behalen van het doel van 50 mg/l nitraat in het grondwater’*. In de stukken lijkt dit echter niet te zijn uitgewerkt, omdat er juist sprake is van een minder vergaande korting dan de huidige 20% korting op stikstofgebruiksnormen.

⁷ GLB-NSP: gemeenschappelijk landbouwbeleid, nationaal strategisch plan (voormalig POP). ANLb: Agrarisch natuur- en landschapsbeheer. DAW: deltaprogramma agrarisch waterbeheer. Bal: Besluit activiteiten leefomgeving.

Het CDM (Commissie Deskundigen Meststoffenwet) komt nog met een advies voor actualiseren van de totale stikstofgebruiksnormen in zand en lössgebieden. Onduidelijk is hoe dit zich verhoudt tot de eerder afgesproken korting uit het 7^e AP en wat dat betekent voor de scenario's van het 8^e AP.

Het CDM-advies baseert zich bij het actualiseren van de stikstofgebruiksnormen o.a. op het bemestingsadvies en de opgave voor de grondwaterkwaliteit. Onduidelijk is hoe de opgave voor de grondwaterkwaliteit wordt bepaald. Bij een gemiddelde waarde vanuit de LMM regio's is de kans groot dat binnen een kwetsbaar grondwaterbeschermingsgebied niet wordt voldaan aan de 50 mg/l. Zeker als er op basis daarvan sprake is van een versoepeling van bestaande stikstofgebruiksnormen. Dit potentiële doelgat wordt groter wanneer bij de analyse uitgegaan is van gemiddelde of natte jaren, terwijl uit metingen blijkt dat de grondwaterkwaliteit in droge jaren nu al niet voldoet.

Doelsturing

In het AP wordt een ingroeipad voor doelsturing geschetst. Ook waterschappen en provincies in regio Noord zien doelsturing als een belangrijke ontwikkeling. We hebben echter wel enige zorg bij de ontwikkeling van het instrumentarium.

Momenteel wordt doelsturing ontwikkeld op basis van de parameters N-mineraal en N-bodemoverschot, gericht op het risico op nitraatuitspoeling in het bovenste grondwater. Daarbij wordt aangegeven dat maatregelen voor nitraatuitspoeling in het bovenste grondwater naar alle waarschijnlijkheid ook een positief effect hebben op de oppervlaktewaterkwaliteit. Ook wordt verwacht dat maatregelen met een positief effect op nitraatconcentraties, een positief effect zullen hebben op fosfaatconcentraties.

Het gebied in regio Noord waar nog sprake is van te hoge nitraatconcentraties in grondwater is beperkt tot het zandgebied. In een groot deel van regio Noord speelt vooral eutrofiëringsproblematiek in oppervlaktewater. Daarmee zal dit instrument maar in beperkte mate een bijdrage kunnen leveren aan de opgave in regio Noord. Daarnaast delen wij de verwachting (dat deze maatregelen positieve effecten hebben op de fosfaatuitspoeling en de belasting van oppervlaktewater) niet. Zoals uit de beoordeling van individuele maatregelen in de ex-ante evaluatie fase 1 blijkt zijn er verschillende maatregelen die positief zijn voor de nitraatuitspoeling naar grondwater, die negatief zijn voor de oppervlaktewaterkwaliteit en de fosfaatbelasting.

We raden daarom aan de scope van de ontwikkeling van de doelsturingssystematiek uit te breiden en ook de effecten op oppervlaktewaterkwaliteit en/of fosfaatuitspoeling mee te nemen. We erkennen daarbij dat de ontwikkeling van doelsturing op fosfaatconcentraties lastig is vanwege technische uitdagingen in de meettechniek. Desondanks denken we dat hier mogelijkheden zijn, bijvoorbeeld door eenvoudiger te bemonsteren parameters te benutten (doorzicht, fytoplankton) of te sturen op een iets groter schaalniveau (polderniveau).

Vanggewassen

De bestaande regelgeving omtrent vanggewassen op zand- en lössgronden wordt aangepast. Op kleigronden worden vanggewassen niet verplicht (naar verwachting vanwege de bedrijfseconomische effecten, de effecten op de waterkwaliteit zijn wel positief). Bij deze aanpassingen wordt ook aangegeven de lijst met vanggewassen en wintergewassen te evalueren en als nodig te herzien.

Hierbij merken we op dat het vanwege de integraliteit wenselijk is ook de effecten op de emissie van gewasbeschermingsmiddelen mee te wegen in de aanwijzing van vanggewassen. In de huidige situatie zijn er vanggewassen en wintergewassen aangewezen met een relatief hoge benodigde toepassing van gewasbeschermingsmiddelen. Het is onwenselijk dat het verplichten van de toepassing van vanggewassen uiteindelijk kan leiden tot een hogere toepassing van gewasbeschermingsmiddelen.

Versmalling bufferstroken

Tenslotte wordt in het 8^e AP ingezet op een versmalling van bufferstroken (1 meter of 50 cm in veen- en kleigebied waar de waterkwaliteit aan de normen voldoet). Hierover geven we de volgende reflecties mee:

1. Een bufferstrook van 50 cm is in de praktijk lastig toepasbaar en handhaafbaar. Dat komt doordat het in het veld lastig zichtbaar is waar de insteek van de watergang precies begint. Daarnaast wordt voor handhaving een zekere marge gehanteerd voordat tot handhaving wordt overgegaan. Een strook van 20-40 cm is in de praktijksituatie lastig vast te stellen. Bredere en uniforme bufferstroken zijn beter handhaafbaar.
2. Wanneer bufferstroken worden versmald in de gebieden waar de waterkwaliteit aan de normen voldoet, leidt dit tot verhoogde emissies ten opzichte van de situatie waarin bredere bufferstroken van toepassing waren. Dit versterkt de afwentelingseffecten, zoals ook onder het kopje aanwijzing NV-gebieden/aandachtsgebieden is uitgewerkt. Het versmallen van bufferstroken in deze gebieden kan er daarmee toe leiden dat in aangewezen 'aandachtsgebieden' zwaardere maatregelen nodig zijn om aan de waterkwaliteitsdoelstellingen te voldoen.
3. Uit onderzoek van het CDM wordt geconcludeerd dat bufferstroken een positief effect hebben op zowel nutriënten als bestrijdingsmiddelen (zie ook bijlage 2, pagina 9). *“Wel is duidelijk dat een gewasbeschermings- en mestvrije strook het transport naar het oppervlaktewater op jaarbasis vermindert en dat de reductie groter wordt naarmate de strook breder is, of voorzien is van ruigere vegetatie of een infiltratiegreppel”*. Door nu bufferstroken te versmallen vanuit het nitraatactieprogramma wordt voorbijgegaan aan de restopgave voor bestrijdingsmiddelen, terwijl hier juist de komende jaren in opdracht van LVVN onderzoek naar gedaan wordt (zie: Notitie Verkenning Harmonisatie Bufferstroken). Nu stroken versmallen terwijl mogelijk op basis van reeds uitgevoerd onderzoek en dit uit te voeren onderzoek verwacht mag worden dat de conclusie opnieuw luidt dat bufferstroken effectief zijn en opnieuw ingericht dienen te worden, draagt niet bij aan consistent beleid.
4. In de huidige situatie zijn de bufferstroken slecht handhaafbaar en naleefbaar. Dit komt ook door de uiteenlopende breedtes die worden gehanteerd. Met de voorgestelde versmalling in een deel van deze gebieden, ontstaan nog meer variaties. Een mogelijke oplossing is juist om een vaste breedte te hanteren voor bufferstroken, van bijvoorbeeld 2 of 3 meter, en minder gebruik te maken van terugvalopties of bredere stroken nabij KRW-waterlichamen. De nu voorgestelde variatie in de breedte van bufferstroken gaat ervan uit dat de concentratie in aangrenzend oppervlaktewater in grote mate wordt bepaald door de emissies van het aangrenzende perceel. Dit is echter niet de praktijk; de belasting van oppervlaktewater wordt juist bepaald door de gezamenlijke emissie van de activiteiten in het gehele afstroomgebied van de watergang (inclusief dat van inlaatwater).