Reactie A4., 10-12-2025.

Aanleiding
Het document bevat een aantal kritische stellingen over het 8e AP. Ook wordt gesteld dat het onverantwoord is om dit 8e AP nu vast te stellen en schetst drie handelingsopties voor het vervolg van dit 8e AP. Hieronder wordt aan u op hoofdlijnen een algemene reactie gegeven op het document. Vervolgens wordt per inhoudelijk kritiekpunt een reactie gegeven.

Vaststellen 8e AP is onverantwoord
Er wordt gesteld dat het onverantwoord is dit 8e AP vast te stellen en dat het ook niet passend is bij de demissionaire status van het kabinet.
o De stelling dat met dit 8e AP de doelen niet worden gehaald en op diverse punten een stap achteruit wordt gezet is ongenuanceerd, in die zin dat deze stelling op basis van de uitgevoerde onderzoeken en adviezen niet zonder meer te onderbouwen is.
[Hier raken we in een nietus-wellus spel. Voorstel kan zijn dat IenW een opdracht aan PBL verstrekt om dit onafhankelijk nader te duiden.]
o Dat met dit 8e AP de doelen van de Nitraatrichtlijn en de KRW niet worden gehaald, is niet anders dan met het maatregelpakket uit het 7e AP. Het doortrekken van de geïmplementeerde maatregelen van het 7e AP leidt eveneens niet tot doelbereik. Met dit 8e AP wordt wel de stap gemaakt naar een beter onderbouwd en uitlegbaar maatregelpakket ten opzichte van de geïmplementeerde maatregelen uit het 7e AP en de derogatiebeschikking.
[Wij hebben steeds gezegd dat door de keuze van de maatregelen er onnodig verslechtering optreedt van de kwaliteit van oppervlaktewater en de uitstoot naar de lucht. Bovendien mag 'gelijk blijven' geen uitgangspunt zijn, zeker nu doelen grondwater in zand-zuid en löss niet gehaald worden; er moet toegewerkt worden naar doelbereik. Nu wel iets vaststellen beperkt de ruimte om in 2027 de benodigde aanvullingen te doen.]
o De Nitraatrichtlijn verplicht Nederland tot het vierjaarlijks opstellen van een actieprogramma en de Nitraatrichtlijn houdt daarbij geen rekening met een demissionaire status van een kabinet. Het na 1 januari 2026 vaststellen van een AP heeft, evenals een onvoldoende AP, een risico op een infractieprocedure.
[Dat is dus een weging. Internationale en diplomatieke belangen Een infractie op timing is sowieso te verkiezen boven een infractie op inhoud.]

Geschetste opties route 8e AP (aanpassen of uitstellen)
• Er worden in het document 3 opties geschetst voor het komen uit de ontstane impasse:
  o 1. Het 8e actieprogramma nitraatrichtlijn nu op een fors aantal punten stevig aanpassen. Hierbij gaat het in ieder geval om:
  ▪ De voorgenomen versoepelingen niet invoeren (versmalling bufferstrook, extra ruimte in stikstofgebruiksnormen bij doelsturing en verhoging stikstofgebruiksnormen in zand noord en midden) én
  ▪ Extra maatregelen invoegen om de doelen te bereiken in het grondwater van zand zuid en löss. Deze zijn niet nader benoemd.
  o 2. Het 7e actieprogramma met een jaar verlengen en de actualisatie naar een 8e actieprogramma aan het volgend kabinet laten. Er wordt niet het doortrekken van het addendum bij het 7e AP benoemd. [Er is bedoeld de situatie van 2025 continueren, zodat er geen verslechtering optreedt. Maar om doelbereik te behalen is het ook nodig de maatregelen uit het Addendum ui te voeren, met name grondgebondenheid.]
  o 3. Wachten op het bod van IPO, VNG en UvW.
• Optie 2 en 3 zijn de voorkeursopties van IenW, KGG en EZ. U wordt door hen opgeroepen om het 7e AP door te trekken, ellende te voorkomen en met de inbreng van IPO, VNG en UvW te komen tot een goed 8e AP dat niet leidt tot achteruitgang en

voldoende bijdraagt aan doelbereik. Zij stellen dat hiermee het risico op juridische stappen van de Europese Commissie en de nationale rechter sterk wordt verkleind.

- o Een 'bod' van IPO, VNG en UvW met daarin concrete maatregelen die zouden leiden tot verbetering van de waterkwaliteit is bij LVVN niet bekend. Daarnaast is het doortrekken van de geïmplementeerde maatregelen van de derogatiebeschikking ook juridisch kwetsbaar, omdat vanaf 1 januari 2026 voor de onderbouwing van de maatregelen niet meer geleund kan worden op de derogatiebeschikking.

• In reactie op de geschetste opties kunt u aangeven dat de oplegger voor de CFL van 25 november jl. en het BWO van 9 december jl. bent ingegaan op de risico's van het voortzetten van het 7e AP en de derogatiebeschikking

• Daarbij kunt ook aangeven dat die oplegger eveneens bevat dat er een grens is aan de te nemen geëigende maatregelen in het mestbeleid gericht op verbetering van de waterkwaliteit in relatie tot draagvlak en economisch perspectief.

[Dit is een keuze van LVVN, die geen rekening houdt met het perspectief voor drinkwaterwinning in zand-zuid en löss en de gevolgen van een infractie vanwege het niet voldoen aan Nitraatrichtlijn, KRW en t.z.t. mogelijk de Richtlijn luchtkwaliteit.]

• Het is niet de verwachting met het verder aanscherpen van die geëigende maatregelen dat de doelen van de Nitraatrichtlijn in zand zuid en löss en de KRW wel behaald zullen worden.

Hiervoor zijn andere meer structurerende maatregelen nodig. Dit zijn echter maatregel die ingrijpen op de huidige wijze van landbouw. Het is aan een volgende kabinet dat nu geformeerd wordt, om die maatregelen te nemen.

[Dat kan gelezen worden als ondersteuning van het argument om nu geen maatregelen te treffen die leiden tot verslechtering en geen 8e AP vast te stellen die de ruimte voor een volgend kabinet beperkt. En dus voor het continueren van het 7e AP en in 2026 een aangepast 8e AP op te leveren.]

• Tot die tijd is het voorgenomen 8e AP wel een stap in een beter uitlegbaar mestbeleid [verslechtering is niet beter uitlegbaar] waarmee ook verontreiniging van grond- en oppervlaktewater wordt voorkomen en verminderd. De mate waarin is dezelfde orde van grootte als met de reeds geïmplementeerde maatregelen uit 7e AP en de derogatiebeschikking. [Het feit dat de verslechtering gering is (voor oppervlaktewater, maar significant voor uitstoot naar de lucht) zal bij een rechter vermoedelijk weinig indruk maken – het blijft verslechtering.]

Inhoudelijk kritiek IenW (puntsgewijs)

• *Doelen voor nitraat in zuidelijk zand- en lössgebied worden niet gehaald. Dat is in strijd met de Nitraatrichtlijn en de KRW.*

• *Kwaliteit van het oppervlaktewater (m.u.v. het Maasgebied) gaat achteruit. Dit terwijl de Nitraatrichtlijn stelt dat het vooruit moet gaan en de KRW achteruitgang niet toestaat.*

- o De Nitraatrichtlijn heeft tot doel om verontreiniging van grond- en oppervlaktewater veroorzaakt door nutriënten afkomstig van de landbouw te voorkomen en te verminderen.
- o Uit de aanvullende doorrekening van WEnR volgt dat het voorgenomen maatregelenpakket van het 8e AP een verwachte verbetering van de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit laat zien ten opzichte van het basisjaar 2022 (vertrekpunt doorrekening, meest recente gegevens bij start doorrekening). [Dit is een onjuiste vergelijking. WEnR maakt ook wel degelijk een vergelijking met de referentie die neerkomt op het beleid van 2025. De verbetering t.o.v. het basisjaar komt vooral door de aanname dat de 'overbenutting' zal zijn opgelost en de doorwerking van de maatregelen uit het 7e AP en de derogatiebeschikking.]
- o In de aanvullende doorrekening van WEnR wordt ook aangeven dat het doortrekken van de reeds geïmplementeerde maatregelen uit het 7e AP en de derogatiebeschikking in vergelijking met het voorgestelde 8e AP voor zowel grondwater als oppervlaktewater nagenoeg het zelfde [eerder was sprake van

‘geen duidelijk’ effect – maar het blijft verslechtering op belangrijke onderdelen] effect sorteren (dezelfde orde van grootte).[1]

o Voor de zes stroomgebieden varieert de berekende toename van fosfor en stikstofbelasting tussen het 7e AP en de derogatiebeschikking en het voorgestelde 8e AP tussen 1% - 3%. WEnR merkt in de doorrekening op dat de berekende concentraties dezelfde orde van grootte hebben.

o Voor de KRW is, volgens het advies van de landsadvocaat over het 8e AP in relatie tot de KRW, de huidige (gemeten) toestand relevant, het gaat niet om de geprognotiseerde toestand. (zie randnummer 4.9 vraag 2 en randnummers 5.2.1 tot en met 5.2.3).

o De Landsadvocaat geeft aan dat op voorhand niet met zekerheid te zeggen is of het 8e AP in strijd is met het achteruitgangsverbod in de KRW. Niet iedere achteruitgang is verboden; het gaat om het verspringen naar een lagere toestandsklasse (m.u.v. de laagste toestandsklasse). [Daarom heeft IenW er ook steeds op aangedrongen om dit nader te onderzoeken. Het gaat daarbij ook om afwenteling van effecten bijvoorbeeld richting de kustwateren.]

o De Landsadvocaat benoemt ook de andere kant van de medaille. Het vanuit milieuoogpunt zonder meer nemen van strengere generieke maatregelen die direct effect hebben op de rendabiliteit van teelten is niet uitlegbaar en juridisch kwetsbaar. Zeker in de situaties waarin de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit goed is en die zijn er (op klei/veen zijn er ook percelen die niet liggen in een aandachtsgebied).

o Juist vanwege de complexiteit in de samenhang van alle belangen benoemt de landsadvocaat dat een weg waarin verruimingen worden gebaseerd op wetenschappelijke onderbouwing en de effecten daarvan te monitoren zijn, zoveel mogelijk recht doet aan alle standpunten. Het voorgenomen 8e AP voorziet daarin (randnummer 4.7).

o Dit betekent dus:

1) ook met het 8e AP verontreiniging van grond- en oppervlaktewater wordt voorkomen en verminderd. Uit de aanvullende doorrekening van WEnR volgt dat dit in de zelfde orde van grootte [dit is weer eufemisme voor verslechtering, die dan voor oppervlaktewater procentueel gering is.] gebeurd als met de reeds geïmplementeerde maatregelen uit 7e AP en de derogatiebeschikking.

2) Mogelijke strijdigheid van dit 8e AP met het achteruitgangsverbod in de KRW is op voorhand niet met zekerheid te zeggen. Het gaat om de gemeten toestand per KRW-waterlichaam en de toestandsklasse waarin het waterlichaam zich bevindt. [Dat moet daarom onderzocht worden. En daarbij moet ook bekeken worden hoe doelen ni grondwater overal wel behaald kunnen worden.]

3) het zonder meer nemen van strengere generieke maatregelen [daar waar verslechtering optreedt kun je niet spreken van “van strengere generieke maatregelen”] die economisch impactvol zijn op agrarische bedrijven, terwijl er ook situaties waarin nu al de waterkwaliteit goed is, is niet uitlegbaar en leidt tot juridische risico’s.

• *Meer uitstoot van stikstof. Dit is niet uit te leggen gelet op de huidige stikstofbelemmeringen voor economie, landbouw, woningbouw en infrastructuur.*

o Uit de doorrekening WEnR volgt dat ook met het voorgenomen 8e AP er ten opzichte van het basisjaar [Dit is weer appels met peren vergelijken – zoals WEnR ook doet is alleen vergelijking met referentie relevant om het 8e AP te beoordelen] een afname is van de emissie van ammoniak, stikstofoxide, lachgas en methaan. [Dit positieve effect komt door de afloop van derogatie, waardoor er minder dierlijke mest mag worden toegepast. Dit is stapsgewijs afgebouwd en stopt geheel in 2026. Het heeft geen enkele relatie met het 8e AP.]

---

[1] In de doorrekening van WEnR is uitgegaan van behoud van grasland op het niveau van 2022 en is berekende bemesting boven de gebruiksruimte niet meegenomen.

o De geprognotiseerde effecten laten zien dat er met dit 8e AP een toename is van de emissies ten opzichte van het voortzetten van de geïmplementeerde maatregelen uit het 7e AP en de derogatiebeschikking [dat is de 'referentie']. WEnR geeft aan dat ongeveer 40% van de ammoniakreductie toe te schrijven is aan het verlies van derogatie.
o Met het voorgenomen 8e AP gaat het om een geprognotiseerde verhoging van de effecten op ammoniakemissie van 1,3-1,1 kiloton (incl. verwacht effect van emissiearm aanwenden van ureummeststoffen), stikstofoxide 0,8 kiloton en lachgas (0,3 kiloton). [Misleidend. Het rapport stelt letterlijk: "Ten opzichte van de Referentie neemt de ammoniakemissie in rekenvariant 8AP9 toe met 2,5 kiloton ammoniak." En "… t.o.v. de Referentie neemt de daaraan gerelateerde emissies van stikstofoxide toe met 0,8 kiloton NO en die van lachgas met 0,3 kiloton N2O". Er zit geen verplichte maatregel in het 8e AP t.a.v. "emissiearm aanwenden van ureummeststoffen" – deze wijze van aanwenden leidt overigens tot een toename van de uitspoeling van nitraat naar grondwater en die is ook niet meegenomen.]
o De intentie is deze toename van deze emissies gedurende het 8e AP te mitigeren door het stimuleren van innovatie emissiereducerende mestaanwendingstechnieken. [Zie vorige opmerking.] Deze innovaties, waarvan de eerste in 2026 beschikbaar kunnen komen, zullen ten opzichte van de zodenbemester een reductie van de ammoniakemissie bewerkstelligen van ca. 50%, overeenkomend met ca. 6,5 kton, indien dit in de sector breed wordt uitgerold. Met deze subsidieregeling worden ondernemers gestimuleerd [dus vrijwillig en effect niet gegarandeerd] om emissiearme technieken te gebruiken, waarbij op termijn bepaalde technieken kunnen worden voorgeschreven en emissiereductie wordt gegarandeerd. Deze stimulering is onderdeel van het 8e AP.

• *Meer uitstoot van ammoniak, stikstofoxide en lachgas. Dit gaat de problemen met de Richtlijn Luchtkwaliteit verder vergroten i.p.v. verkleinen. In die richtlijn zit een onthoudingsverplichting die stelt dat je op weg naar implementatie geen besluiten mag nemen die het halen van de grenswaarden structureel in gevaar brengen.*
o Het doel van de nog te implementeren Richtlijn luchtkwaliteit is onder andere het
bereiken van een niveau van luchtkwaliteit die niet langer als schadelijk voor de gezondheid van mensen, natuurlijke ecosystemen en biodiversiteit wordt beschouwd.
o IenW stelt daarbij dat op weg naar implementatie er geen besluiten genomen mogen worden die het halen van de grenswaarden structureel in gevaar brengen.
o De waardes van de geprognosticeerde effecten van het 8e AP zijn dusdanig laag dat het zeer de vraag is of met het vaststellen van het 8e AP de nog te implementeren grenswaarden (!) in gevaar worden gebracht. [Ook dat verdient dus nader onderzoek, voordat er besluiten worden genomen.]

In het document wordt een aantal partijen aangehaald die kritisch zijn op het voorgenomen 8e AP met de volgende argumentatie:

• *Commissie MER: Doelen worden niet gehaald plus negatief effect t.o.v. het bestaande 7e AP. Achteruitgang dus. Terwijl doel van de beide richtlijnen juist is voortuitgang.*
o In aanvulling op bovenstaande weergave van de resultaten van de doorrekening is het van belang om scherp te hebben wat de rol van de Commissie MER is.
o De Commissie MER is een adviesorgaan en heeft een advies gegeven over het 8e AP en beoordeelt of alle informatie die nodig is om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij het besluit over het 8e AP beschikbaar is. In dat kader merkt de Commissie MER op dat met de verschillende varianten van het 8e AP geen variant is onderzocht waarin ook de KRW-doelen worden gehaald. [Vreemde zin. IenW had LVVN wel gevaagd dit in de opdracht mee te nemen, maar dat is niet gehonoreerd.]

o Het advies van de Commissie MER is fundamenteel niet anders van aard dan het advies van de Commissie MER bij het 7e AP. [Het klopt ook dat in de Tussenevaluatie KRW is geconcludeerd dat er extra maatregelen bovenop het 7e AP nodig zijn om doelen te behalen. Daarbij speelt dat er geen voortgang is op de uitvoering van het addendum op het 7e AP.]

• *PBL: verslechtering van de waterkwaliteit en meer stikstofuitstoot.*

o Het PBL heeft als lid van de CFL op 25 november inbreng geleverd op het voorgenomen 8e AP. De gegeven inbreng van het PBL is, zoals geadresseerd in de oplegger BWO, genuanceerder en breder dan de stelling die in het document wordt geponeerd.

o Het PBL als onafhankelijk planbureau geeft zoals benoemd in de oplegger het volgende mee:

- Het 8e 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.** [Zie eerdere opmerkingen. PBL doelt hier op het feit dat er geen doelbereik Nitraatrichtlijn en KRW is.]
- Het hebben van een restopgave voor de KRW na inzet van het 8e AP roept de vraag op in hoeverre het verstandig is om met het 8e 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.

[Al deze punten zijn vooral in lijn met de analyse van IenW en ook door anderen ondersteund. Er staat hier ook geen weerlegging van LVVN bij.]

• *Wageningse kennisinstellingen: De doelen worden hiermee niet gehaald, er is een verslechtering van oppervlaktewater en een toename van stikstofemissies en verslechtering van de luchtkwaliteit.*

o Bovenstaand is ingegaan op de uitkomsten van de doorrekening van WEnR. De stelling dat uit de doorrekening van WEnR zou volgen dat het 8e AP leidt tot een verslechtering van het oppervlaktewater is in ieder geval onvolledig en in algemene zin is deze stelling niet te baseren op de uitkomsten van de doorrekening van WEnR.

[Citaat uit WEnR rapport: "Het verschil in stikstofbelasting van het oppervlaktewater in de zichtjaren 2030 en 2045 tussen de Referentie en rekenvariant 8AP9 is beperkt en varieert tussen een toename van 3% in Rijn-Oost tot een afname van 2% in de Maas." Kanttekening is dat Maas de enige regio is met een verbetering.]

o WEnR geeft in het rapport aan dat zowel voor grond- als voor oppervlaktewater de effecten van het 8e AP eenzelfde orde van grootte hebben als het effect van de reeds geïmplementeerde maatregelen van het 7e AP en de derogatiebeschikking.

o Wel is het zo dat met de geëigende instrumenten van het mestbeleid (gebruiksvoorschriften en gebruiksnormen), die ook worden aangescherpt met het voorgenomen 8e AP, de doelen van de Nitraatrichtlijn in zand zuid en löss en van de KRW in gebieden verspreid over Nederland niet worden gehaald. [Dat op zich is al een reden dat dit 8e AP niet zou kunnen worden doorgezet. LVVN heeft niks met deze conclusie gedaan, ondanks eerdere toezegging aan EK en TK.]

o Dit is niet anders dan met de voorgaande actieprogramma's. De verwachting is dat met die geëigende instrumenten uit het mestbeleid deze doelen ook niet gehaald kunnen worden. [De EC vindt sturen op gewas via een actieprogramma juist het geëigende instrument.]
o Het halen van de Europese waterkwaliteitsdoelen vraagt andere meer structurerende maatregelen die ingrijpen op de huidige wijze van landbouw.
o De aard en het effect van dergelijke maatregelen gaan verder dan de reikwijdte van het 8e AP dat slechts ziet op verbetering van de waterkwaliteit door nutriënten afkomstig van de landbouw. Daar komt bij dat zulke ingrijpende maatregelen naar hun aard op gespannen voet staan met de demissionaire status van dit kabinet en het aan een volgend kabinet is hierover keuzes te maken. [Dat is ook een argument om nu geen maatregelen te treffen die leiden tot versoepeling. Zoals het versmallen van bufferstroken en laten toenemen van gebruiksnormen.]
o Voor de toename van de stikstofemissie wordt verwezen naar bovenstaande passages over de uitstoot van ammoniak, stikstofoxide en lachgas.

• *Landsadvocaat: De landsadvocaat wijst dan ook op de risico's van een Europese infractie en risico van nationale rechtszaken zoals Greenpeace en Urgenda. Er is een groot risico op een 'tweede stikstof-crisis', ook al is de verwachting dat dit meer via projecten/activiteiten zal lopen dan generiek. Kan enorm effect hebben op nieuwe vergunningen voor infra, bedrijven en woningbouw.*

o De stelling die hier wordt neerzet is gebaseerd op (een deel) van het algemene advies van de landsadvocaat over de KRW dat IenW heeft uitgevraagd om de juridische risico's voor overheden en bedrijven in beeld te brengen van het niet tijdig halen van de KRW-doelen.
o De landsadvocaat benoemt in dat advies dat: '*De KRW (en het bereiken van de doelen) is en zal geen generiek probleem worden voor BV Nederland, zoals stikstof dat momenteel wel is. Daarvoor is water en ook de KRW te specifiek. Het is waarschijnlijker dat een willekeurig bedrijf in Nederland nooit met de KRW te maken krijgt dan vice versa.*' en '*Wat de specifieke risico's kwalitatief en kwantitatief zijn voor berdrijven is lastig te duiden. Het verschilt per bedrijf, per activiteit, per locatie, en per waterlichaam of de vergunningverlening op voorhand een te duiden risico vormt. Eerdere analyses op dit vlak vinden wij voorbarig en speculatief*'.
o De stelling die wordt ingenomen over een groot risico op een tweede stikstof-crisis waarin Nederland generiek beperkt wordt in het verrichten van activiteiten is ongefundeerd en niet herleidbaar naar het door IenW uitgevraagde advies aan de landsadvocaat.
o De landsadvocaat duidt wel dat er risico's zijn voor bedrijven wanneer het aankomt op het verrichten van activiteiten en het uitvoeren van projecten, dit kan bijvoorbeeld zijn in de vergunningverlening voor nieuwe activiteiten, of het verplaatsen van bestaande bedrijven die verontreinigen.
o Ook geeft de landsadvocaat (uiteraard) aan dat het niet nakomen van de verplichtingen uit de KRW een risico geeft op een infractieprocedure en dat vergelijkbaar met Urgenda de overheid zal worden gedwongen tot meer actie op het nakomen van de verplichtingen uit de KRW. Het behalen van de doelen van de KRW is echter veel breder dan nutriënten afkomstig van de landbouw, omdat de KRW betrekking heeft op emissies, lozingen en stoffenverlies van verschillende stoffen en uit alle soorten bronnen. Doelbereik KRW gaat daarmee dus verder dan de reikwijdte van het 8e AP, dat ziet op uit- en afspoeling van nutriënten, afkomstig van de landbouw.
[De Landsadvocaat heeft benadrukt dat moet worden uitgegaan van 'worst-case'. Dat betekent dat de aannames t.a.v. gemiddeld weer, stoppen van 'overbenutting' en areaal grasland van 2022 gewijzigd moeten worden. Dan geven berekeningen van WEnR aan dat doelen in veel meer gebied niet gehaald gaan worden.]

• *Europese Commissie (EC): ambtelijk is aangegeven dat de EC een infractieprocedure zal starten wanneer NL het 8e actieprogramma in deze vorm vaststelt. Dit kan op de Nitraatrichtlijn, op de KRW of op beide richtlijnen. Als oplossing heeft de EC aangegeven dat dit actieprogramma de 'laatste kans' is om juridische procedures te voorkomen. Zij zien liever later dan 1 januari een goed actieprogramma, dan nu een onvoldoende pakket. Optie van dortrekken 7e actieprogramma wordt gedoogd door Brussel.*

o De signalen die LVVN heeft ontvangen van de EC zijn benoemd in de oplegger bij de CFL van 25 november jl. en het BWO van 9 december jl.

Internationale en diplomatieke belangen

o In de oplegger bij het BWO van 9 december is op de risico's ingegaan van het voorzetten van de reeds geïmplementeerde maatregelen van het 7e AP en de algemene voorwaarden van de derogatiebeschikking. Dit betreft met name de onderbouwing en aanwijzing van de NV-gebieden waar in de fosforgebieden een korting van 20% op de stikstofgebruiksnormen geldt.

o De maatschappelijk aandacht voor het behalen van de doelen van de KRW neemt toe nu de deadline van de KRW dichterbij komt. Het doortrekken van de geïmplementeerde maatregelen van het 7e AP en de derogatiebeschikking brengt doelbereik niet dichterbij dan het voorgenomen 8e AP. Aanvullende maatregelen die getroffen kunnen worden door een nieuw kabinet zullen naar verwachting niet voor 1-1-2027 zorgen dat de doelen van de KRW zijn behaald (los van het feit dat doelbereik KRW breder is dan uit- en afspoeling van nutriënten afkomstig van de landbouw).

Internationale en diplomatieke belangen

• *Regionale overheden: IPO, UvW en VNG willen dit 8e actieprogramma Nitraatrichtlijn ook niet en roepen op om dit niet te doen. Zij worden gevraagd een deel van de KRW-opgave te vullen met regionale maatregelen, maar zien dit niet zitten als de opgave generiek juist vergroot wordt. IPO, UvW en VNG hebben aangegeven in januari met een eigen 'bod' te komen.*

o De reactie van de waterschappen en provincies op het 8e AP is diffuus. Waterschappen en provincies geven aan dat zij moeite hebben met de aanwijzing van aandachtsgebieden stikstof vanwege de uitkomsten van de geactualiseerde (landelijke) bronnenanalyse die door WEnr is uitgevoerd en dat die onvoldoende recht doet aan de gebiedseigen kenmerken in een waterlichaam. Zij vragen dan om gebieden niet aan te wijzen (waardoor daar ook geen lagere stikstofgebruiksnorm zal gelden en minder doelbereik waterkwaliteit zal zijn).

o Contrair vragen decentrale overheden ook om meer uitlegbaar beleid voor de NVgebieden en dat er snel maatregelen worden genomen voor het terugdringen van fosforconcentraties, daarnaast steunen waterschappen en provincies de beweging naar doelsturing.

o Het aangehaalde 'bod van IPO, UvW en VNG' is bij LVVN niet bekend.

o De verwachting is dat er met dit 8e AP nog een restopgave voor de KRW overblijft. Dat is ook zo door het kabinet aangegeven in de brieven over

hoofdlijnen 8e AP die door de MR zijn behandeld. Met decentrale overheden wordt het traject restopgave KRW opgezet daarin wordt in de aanpak niet uitgesloten dat er naast regionale maatregelen (specifiek voor een gebied) ook aanvullende generiek maatregelen nodig kunnen zijn ten behoeve van de doelen van de KRW. [Om het 8e AP steviger te laten zijn bij rechter en EC zouden deze aanvullende maatregelen onderdeel moeten zijn van het 8e AP. Hier wordt ook een klus aan een volgend kabinet gelaten, waarbij de start wordt bemoeilijkt als wel eerst een 8e AP wordt vastgesteld met verslechtering.]

o Tot slot is het de verantwoordelijkheid van het kabinet om een 8e AP vast te stellen en niet die van decentrale overheden.

• *Vervolgens wordt aangegeven dat het ingroeipad voor doelsturing ook op een andere manier geregeld kan worden en dat het niet ingaan van het 8e AP daarvoor geen belemmering is, mede omdat doelsturing nog in de kinderschoenen zou staan.*

o Doelsturing op waterkwaliteit is substantieel anders dan doelsturing op stikstof of klimaatemissies. De norm staat Europees vast (50 mg nitraat/l) en de stap die in het 8e AP zou worden gezet ziet op een geborgde afrekenbare vorm van doelsturing, met metingen onder percelen.

o In het achtste AP is een voorstel voor de opzet van een systematiek voor bedrijfsgerichte doelsturing voor grondwater opgenomen. Deze systematiek behelst een publiek-private samenwerking, waarbij privaat de dataverzameling wordt uitgewerkt en de agrariër in de loop van het 8e actieprogramma uitzonderingen kan krijgen voor publieke regelgeving (gebruiksruimte stikstofgebruiksnormen, 1 oktober maatregel vanggewassen, rotatie rustgewassen).

o Dit ingroeipad doelsturing is opgenomen in het 8e AP als een parallel spoor naast generieke maatregelen. Het betreft daarmee een ingroeipad, waarmee gedurende het 8e AP ervaring met doelsturing wordt opgedaan. Hiermee doet doelsturing geen afbreuk aan doelbereik van het 8e AP en de voorgestelde uitzonderingen op enkele middelvoorschriften alleen kunnen worden verkregen als op basis van metingen percelen van bedrijven aantoonbaar goed scoren op de grondwaterkwaliteit.

o Het ingroeipad doelsturing waterkwaliteit staat dus niet in de kinderschoenen en is niet afzonderlijk in te regelen, omdat dan de uitzonderingen die verkregen kunnen worden, zijn gebaseerd op maatregelen uit het 7e AP. Een dusdanige afwijking kan richting EC alleen in een nieuw AP. Een vorm van doelsturing zonder uitzonderingen op middelvoorschriften zou een fundamentele karakterwijziging zijn van het voorliggende voorstel voor doelsturing in het 8e AP omdat dan een niet afrekenbare vorm van doelsturing de enige mogelijkheid is. (Een eerdere motie vd Plas/V Campen roept op om volledig in te zetten op doelvoorschriften ipv middelvoorschriften bij het nog op te stellen 8e AP.)

[Het lijkt of LVVN de beperkte kritiek op doelsturing niet wil zien. Het enige punt van IenW is dat je niet nu al concreet extra gebruiksruimte kunt toezeggen op basis van nog te bepalen prestaties op perceelsniveau. Immers de gebruiksnomen in zand zuid en löss zijn een middeling op gebiedsniveau.]