

Reactie A4., 10-12-2025.

Aanleiding

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

Vaststellen 8^e AP is onverantwoord

Er wordt gesteld dat het onverantwoord is dit 8^e AP vast te stellen en dat het ook niet passend is bij de demissionaire status van het kabinet.

- De stelling dat met dit 8^e AP de doelen niet worden gehaald en op diverse punten een stap achteruit wordt gezet is ongenueanceerd, in die zin dat deze stelling op basis van de uitgevoerde onderzoeken en adviezen niet zonder meer te onderbouwen is.
- Dat met dit 8^e AP de doelen van de Nitraatrichtlijn en de KRW niet worden gehaald, is niet anders dan met het maatregelpakket uit het 7^e AP. Het doortrekken van de geïmplementeerde maatregelen van het 7^e AP leidt eveneens niet tot doelbereik. Met dit 8^e AP wordt wel de stap gemaakt naar een beter onderbouwd en uitlegbaar maatregelpakket ten opzichte van de geïmplementeerde maatregelen uit het 7^e AP en de derogatiebeschikking.
- 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.

Geschetste opties route 8^e AP (aanpassen of uitstellen)

- Er worden in het document 3 opties geschetst voor het komen uit de ontstane impasse:
 - 1. Het 8^e 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.
 - 2. Het 7^e actieprogramma met een jaar verlengen en de actualisatie naar een 8^e actieprogramma aan het volgend kabinet laten. Er wordt niet het doortrekken van het addendum bij het 7^e AP benoemd.
 - 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 7^e AP door te trekken, ellende te voorkomen en met de inbreng van IPO, VNG en UvW te komen tot een goed 8^e 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.
 - Een 'bod' van IPO, VNG en UvW met daarin concrete maatregelen die zouden leiden tot verbetering van de waterkwaliteit is bij LNV 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 7^e 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.
- 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 structurende 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.
- Tot die tijd is het voorgenomen 8^e AP wel een stap in een beter uitlegbaar mestbeleid 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 7^e AP en de derogatiebeschikking.

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.*
 - De Nitraatrichtlijn heeft tot doel om verontreiniging van grond- en oppervlaktewater veroorzaakt door nutriënten afkomstig van de landbouw te voorkomen en te verminderen.
 - 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, meest recente gegevens bij start doorrekening).
 - In de aanvullende doorrekening van WEnR wordt ook aangegeven dat het doortrekken van de reeds geïmplementeerde maatregelen uit het 7^e AP en de derogatiebeschikking in vergelijking met het voorgestelde 8^e AP voor zowel grondwater als oppervlaktewater nagenoeg het zelfde effect sorteren (dezelfde orde van grootte).¹
 - Voor de zes stroomgebieden varieert de berekende toename van fosfor en stikstofbelasting tussen het 7^e AP en de derogatiebeschikking en het voorgestelde 8^e AP tussen 1% - 3%. WEnR merkt in de doorrekening op dat de berekende concentraties dezelfde orde van grootte hebben.
 - Voor de KRW is, volgens het advies van de landsadvocaat over het 8^e AP in relatie tot de KRW, de huidige (gemeten) toestand relevant, het gaat niet om de geprognoseerde toestand. (zie randnummer 4.9 vraag 2 en randnummers 5.2.1 tot en met 5.2.3).
 - De Landsadvocaat geeft aan dat op voorhand niet met zekerheid te zeggen is of het 8^e 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).
 - 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).
 - 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 8^e AP voorziet daarin (randnummer 4.7).
 - Dit betekent dus:
 - 1)** ook met het 8^e 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 gebeurt als met de reeds geïmplementeerde maatregelen uit 7^e AP en de derogatiebeschikking.
 - 2)** Mogelijke strijdigheid van dit 8^e 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.
 - 3)** het zonder meer nemen 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.*
 - Uit de doorrekening WEnR volgt dat ook met het voorgenomen 8^e AP er ten opzichte van het basisjaar een afname is van de emissie van ammoniak, stikstofoxide, lachgas en methaan.

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.

- De geprognostiseerde effecten laten zien dat er met dit 8^e AP een toename is van de emissies ten opzichte van het voortzetten van de geïmplementeerde maatregelen uit het 7^e AP en de derogatiebeschikking. WEnR geeft aan dat ongeveer 40% van de ammoniakreductie toe te schrijven is aan het verlies van derogatie.
- Met het voorgenomen 8^e AP gaat het om een geprognostiseerde 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).
- De intentie is deze toename van deze emissies gedurende het 8^e AP te mitigeren door het stimuleren van innovatie emissiereducerende mestaanwendingstechnieken. 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 om emissiearme technieken te gebruiken, waarbij op termijn bepaalde technieken kunnen worden voorgeschreven en emissiereductie wordt gegarandeerd. Deze stimulering is onderdeel van het 8^e 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.*
 - 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.
 - IenW stelt daarbij dat op weg naar implementatie er geen besluiten genomen mogen worden die het halen van de grenswaarden structureel in gevaar brengen.
 - De waarden van de geprognosticeerde effecten van het 8^e AP zijn dusdanig laag dat het zeer de vraag is of met het vaststellen van het 8^e AP de nog te implementeren grenswaarden (!) in gevaar worden gebracht.

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

- *Commissie MER: Doelen worden niet gehaald plus negatief effect t.o.v. het bestaande 7^e AP. Achteruitgang dus. Terwijl doel van de beide richtlijnen juist is voortuitgang.*
 - 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.
 - De Commissie MER is een adviesorgaan en heeft een advies gegeven over het 8^e AP en beoordeelt of alle informatie die nodig is om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij het besluit over het 8^e AP beschikbaar is. In dat kader merkt de Commissie MER op dat met de verschillende varianten van het 8^e AP geen variant is onderzocht waarin ook de KRW-doelen worden gehaald.
 - Het advies van de Commissie MER is fundamenteel niet anders van aard dan het advies van de Commissie MER bij het 7^e AP.
- *PBL: verslechtering van de waterkwaliteit en meer stikstofuitstoot.*
 - Het PBL heeft als lid van de CFL op 25 november inbreng geleverd op het voorgenomen 8^e 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.
 - 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.**
 - 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 doelstelling is het moeilijk te beoordelen of bedrijven middelvoorschriften kunnen loslaten.
- *Wageningse kennisinstellingen: De doelen worden hiermee niet gehaald, er is een verslechtering van oppervlaktewater en een toename van stikstofemissies en verslechtering van de luchtkwaliteit.*
 - 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.
 - 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.
 - 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.
 - 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.
 - Het halen van de Europese waterkwaliteitsdoelen vraagt andere meer structurerende maatregelen die ingrijpen op de huidige wijze van landbouw.
 - 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 .
 - 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.*

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

- *Europese Commissie (EC): ambtelijk is aangegeven dat de EC een infractieprocedure zal starten wanneer NL het 8^e 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 7^e actieprogramma wordt gedoogd door Brussel.*
 - 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.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

 - 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 7^e 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.
 - 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 7^e AP en de derogatiebeschikking brengt doelbereik niet dichterbij dan het voorgenomen 8^e 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).

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]
- *Regionale overheden: IPO, UvW en VNG willen dit 8^e 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.*
 - De reactie van de waterschappen en provincies op het 8^e 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).
 - Contrair vragen decentrale overheden ook om meer uitlegbaar beleid voor de NV-gebieden en dat er snel maatregelen worden genomen voor het terugdringen van fosforconcentraties, daarnaast steunen waterschappen en provincies de beweging naar doelsturing.
 - Het aangehaalde 'bod van IPO, UvW en VNG' is bij LVVN niet bekend.

- De verwachting is dat er met dit 8^e AP nog een restopgave voor de KRW overblijft. Dat is ook zo door het kabinet aangegeven in de brieven over hoofdlijnen 8^e 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 te behoeve van de doelen van de KRW.
- Tot slot is het de verantwoordelijkheid van het kabinet om een 8^e 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 8^e AP daarvoor geen belemmering is, mede omdat doelsturing nog in de kinderschoenen zou staan.*
 -
 - 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 8^e AP zou worden gezet ziet op een geborgde afrekenbare vorm van doelsturing, met metingen onder percelen.
 - 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 8^e actieprogramma uitzonderingen kan krijgen voor publieke regelgeving (gebruiksruimte stikstofgebruiksnormen, 1 oktober maatregel vanggewassen, rotatie rustgewassen).
 - Dit ingroeipad doelsturing is opgenomen in het 8^e AP als een parallel spoor naast generieke maatregelen. Het betreft daarmee een ingroeipad, waarmee gedurende het 8^e AP ervaring met doelsturing wordt opgedaan. Hiermee doet doelsturing geen afbreuk aan doelbereik van het 8^e 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.
 - 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 7^e AP. Een dussdanige 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 8^e 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 8^e AP.)