

Inspraakreactie Unie van Waterschappen – Internetconsultatie stikstofgebruiksnormen en aandachtsgebieden stikstof

De waterschappen hebben kennisgenomen van de ter consultatie voorgelegde voorstellen over de stikstofgebruiksnormen en de aanwijzing van aandachtsgebieden stikstof in het kader van het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (8e APN). Met deze inspraakreactie geven wij een gezamenlijke reactie namens de waterschappen op de gepubliceerde stukken. In de reactie gaan wij eerst in op het algemene doelbereik van het 8e APN, daarna op het proces en de planning, en vervolgens volgt onze inhoudelijke reactie op de aanwijzing van aandachtsgebieden en de aanpassing van de stikstofgebruiksnormen. In hoofdlijnen komt onze reactie er op neer dat wij ons grote zorgen maken over de voorgenomen aanwijzing van aandachtsgebieden omdat we denken dat dit in de praktijk tot moeilijk uitlegbare situaties leidt. Ook zijn we ontevreden over het doorlopen proces waarbij wij wederom veel te weinig tijd hadden om tot een goed afgewogen reactie te komen.

1. Beperkt doelbereik 8^e Actieprogramma

De huidige maatregelen in het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (8e APN) zijn onvoldoende om de waterkwaliteitsdoelen te halen. Hier hebben de waterschappen in hun eerdere inspraakreactie al uitgebreid aandacht voor gevraagd. Ook de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) benoemt dit in haar advies uit oktober¹. De Commissie m.e.r. constateert bovendien dat geen alternatief is onderzocht waarin de nutriëntenbelasting vanuit de landbouw zodanig wordt beperkt dat overschrijding van de KRW-normen wordt voorkomen. Daarnaast ontbreekt in huidige terinzagelegging een onderbouwing van het verwachte effect van de voorgestelde normen: het is niet inzichtelijk in welke mate deze bijdragen aan de noodzakelijke vermindering van nutriëntenuitspoeling.

De tijd dringt. In het kader van de vierde generatie stroomgebiedbeheerplannen (SGBP4) is snel duidelijkheid nodig over het totale maatregelenpakket en de bijbehorende financiering om de resterende nutriëntenopgave weg te nemen. De nu voorgestelde maatregelen zijn daarvoor ontoereikend en daarmee wordt de opgave doorgeschoven naar de regio. Wij vragen de minister om tijdig aan te geven hoe de landbouwgerelateerde nutriëntenbelasting tot een KRW-conform niveau wordt teruggebracht, zodat de benodigde maatregelen nog in het ontwerp-SGBP4 kunnen worden opgenomen.

De primaire verantwoordelijkheid voor het behalen van de nutriëntendoelen die samenhangen met agrarische emissies ligt bij het Rijk. Provincies, waterschappen en gemeenten zetten zich in binnen hun wettelijke instrumentarium, maar kunnen de landelijke opgave niet overnemen. Waterschappen onderschrijven dat regionaal maatwerk nodig is voor specifieke situaties en zijn bereid hieraan bij te dragen, in samenwerking met provincies. Dat kan echter alleen onder landelijke regie en verantwoordelijkheid van het Rijk. Rijksregie betekent: landelijke kaders, een heldere rol- en taakverdeling, passende financiering en uitvoerbare regelgeving. Alleen zo wordt voorkomen dat de restopgave eenzijdig wordt afgewenteld op de regio's.

2. Krappe planning en onzorgvuldig proces

Een terinzagelegging van slechts drie weken, waarin bovendien het herfstreces valt, is niet in overeenstemming met de minimale reactietermijn van twee maanden zoals die is afgesproken in de *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*. Deze termijn is onvoldoende om tot een zorgvuldig afgestemde inhoudelijke

¹ <https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p39/p3955/a3955ts.pdf>

reactie te komen, zowel voor decentrale overheden als voor maatschappelijke partijen. Voor toekomstige trajecten, waaronder het 9e APN, verzoeken wij nadrukkelijk om de gebruikelijke termijn van minimaal zes weken te hanteren.

Wij signaleren dat het proces rond het 8e APN structureel onder grote tijdsdruk heeft gestaan, terwijl het tijdspad vooraf grotendeels voorspelbaar was. Dit heeft volgens ons geleid tot onnauwkeurige gebiedsaanwijzingen en een maatregelenpakket dat onvoldoende bijdraagt aan het realiseren van de waterkwaliteitsdoelen. Wij vragen u om dit voor het 9e APN te voorkomen door tijdig te starten, kennis en ervaring van decentrale overheden te benutten, en gezamenlijk te werken aan een uitvoerbaar en effectief programma.

3. Aanwijzing van aandachtsgebieden: methode leidt tot onjuiste en moeilijk uitlegbare aanwijzingen

3.1 Aandachtsgebieden voor stikstof

Effectief landelijk generiek beleid is noodzakelijk om de belasting van meststoffen in het water terug te dringen en de KRW-waterkwaliteitsdoelen te behalen. Het voorgenomen 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn van het ministerie van LNV kent een ingewikkelde aanpak, waarbij beperkingen in de gebruiksnorm onder meer afhankelijk worden gesteld van per water verschillend vastgestelde KRW-doelen, de afstand tot deze doelen en verschillen in gewasteelt. Deze systematiek is moeilijk te doorgronden en uit te leggen in de regio's. Door de complexiteit van het beleid raakt de uitvoering van het mestbeleid steeds meer verweven met de kennis en verantwoordelijkheden van de waterschappen — bijvoorbeeld bij het duiden van stikstof- en fosforbronnen, het bepalen van waterstromen of de interpretatie van waterfloradoelen. Dat is onwenselijk, omdat het ministerie verantwoordelijk is voor het mestbeleid. Deze aanpak zet de relatie met onze (agrarische) ingelanden onder druk: het beleid is moeilijk uitlegbaar.

In de onderstaande tekst volgen onze inhoudelijke vragen en bezwaren bij de gehanteerde methode. Diverse waterschappen dienen daarnaast zelf een inspraakreactie in, waarin zij regio-specifieke voorbeelden geven bij de genoemde bezwaren.

Onjuiste toepassing van de landelijke analyse

Ons belangrijkste bezwaar is dat gebieden ten onrechte worden aangewezen, of juist niet worden aangewezen, terwijl dat wel noodzakelijk is. Dit heeft te maken met de gehanteerde methodiek, die onjuist lijkt te zijn toegepast. De nationale bronnenanalyse wordt gepresenteerd op een schaalniveau van 65 hydrologische eenheden (een aggregatie van de 738 KRW-toestroomgebieden). Aan deze aggregatie is op zichzelf niets mis; zij is waardevol voor een landelijke duiding van de bronverdeling. De toetsing aan het KRW-doel voor het bepalen van de toestand van de waterkwaliteit zou dan echter ook op dit schaalniveau moeten plaatsvinden. Omdat er geen KRW-doelen per hydrologische eenheid beschikbaar zijn, wordt nu getoetst op het niveau van de afzonderlijke KRW-toestroomgebieden. Dat is een onjuiste vergelijking, die leidt tot moeilijk uitlegbare aanwijzingen van aandachtsgebieden.

Verschillen tussen landelijke en regionale analyses

Daarnaast wijken de resultaten van de landelijke bronnenanalyse op onderdelen af van de regionale analyses die door de waterschappen zijn uitgevoerd. De resultaten van deze regionale analyses zijn gepresenteerd op KRW-toestroomgebiedsniveau en worden gebruikt voor de gebiedsgerichte uitvoering van het waterkwaliteitsbeleid. De landelijke analyse geeft op verschillende plaatsen een afwijkend beeld van de landbouwbijdrage. Deze verschillen zijn in de gebieden moeilijk uit te leggen en zorgen voor verwarring over de vraag welke analyse leidend is. Dat ondermijnt het draagvlak bij agrariërs en het vertrouwen in het beleid.

Voorbeeld uit de praktijk

Er zijn bijvoorbeeld gebieden aangewezen voor de categorie 2 stikstofgebruiksnorm. Uitgaande van vooraf vastgestelde criteria is het correct dat deze gebieden het waterkwaliteitsoordeel 'ontoereikend' of 'slecht' krijgen. Uit de regionale analyses die eerder zijn uitgevoerd door de waterschappen, blijkt echter dat in sommige van deze gebieden de landbouwbijdrage beperkt is. In de praktijk worden deze gebieden met name belast door invloed uit het buitenland en of het stedelijke gebied (via effluent van de RWZI). Er zijn ook voorbeelden waar de situatie juist omgekeerd is, waar de landbouwbijdrage groter is en er juist een grotere korting benodigd is op de stikstofgebruiksnorm, om de doelen te kunnen halen.

Mogelijke denkrichting voor een alternatieve systematiek

Een mogelijke werkwijze zou bijvoorbeeld zijn om alle KRW-waterlichamen die niet voldoen aan het KRW-stikstofdoel én deel uitmaken van een hydrologische eenheid met een landbouwbijdrage groter dan 19% aan te wijzen als aandachtsgebied. Daarbij zouden de afstand tot het doel en de beoordeling van waterflora buiten beschouwing kunnen blijven. Zo'n systematiek gaat eerlijker om met afwenteling, omdat de landbouw in benedenstroomse gebieden niet langer verantwoordelijk wordt gehouden voor belasting die van bovenstrooms afkomstig is. Dit betreft een eerste denkrichting, die nog nader moet worden uitgewerkt en getoetst op uitvoerbaarheid en effectiviteit.

Onduidelijkheid over methode en gegevens

Voor de waterschappen is niet goed inzichtelijk welke berekeningen precies zijn gemaakt op basis van de KRW-meetdata om de toestand van de wateren te bepalen voor de aanwijzing van de aandachtsgebieden. Deze onduidelijkheid leidt tot vragen en bemoeilijkt een inhoudelijke toetsing van de resultaten.

Is de KRW-toetsing van het rapportagejaar 2025 gebruikt, of is door het ministerie zelf iets berekend? Wij kunnen de aanwijzing niet goed reproduceren. Wij verzoeken daarom om een duidelijke, stapsgewijze toelichting van de gebruikte methode en aannames.

Daarnaast lijkt in sommige regio's een eerdere versie van de toestroomgebiedenkaart te zijn gebruikt bij de aanwijzing, in plaats van de door de waterschappen geactualiseerde versie. Het lijkt erop dat deze aangepaste kaart wél is gebruikt in de landelijke bronnenanalyse, maar niet bij de aanwijzing van aandachtsgebieden. Hierdoor zijn polders die in werkelijkheid afwateren op buitenwater of rivieren ten onrechte gekoppeld aan stikstofgevoelige KRW-waterlichamen en als aandachtsgebied aangemerkt.

Vervolg en verzoek aan het ministerie

Aangezien wij ons op dit moment niet kunnen vinden in de voorgestelde aanwijzing en er nog veel onduidelijkheden bestaan, kunt u niet van ons verwachten dat wij dit beleid kunnen uitleggen in onze beheergebieden. Wij verzoeken u om de aanwijzing van stikstofaandachtsgebieden aan te passen of uit te stellen, of - indien dat niet mogelijk is - deze later te herzien. Op deze manier ontstaat er ruimte om te werken aan een uitlegbare en uitvoerbare methodiek. Als waterschappen zijn we bereid om hier constructief in mee te denken.

Het uitstellen of later herijken van de aanwijzing van aandachtsgebieden geeft ook de mogelijkheid om de aanwijzing af te stemmen op de geactualiseerde KRW-doelen die beschikbaar komen in 2026, in het kader van SGBP4. De aanwijzing is nu gebaseerd op de huidige KRW-doelen, terwijl het meerwaarde heeft om de geactualiseerde KRW-doelen te hanteren.

3.2 Aandachtsgebieden voor fosfor

Wij waarderen dat voor de aanwijzing van aandachtsgebieden voor fosfor meer tijd wordt genomen. Dat biedt ruimte om deze stap zorgvuldiger en beter onderbouwd te zetten. Ook is het positief dat de eerdere korting op stikstofgebruiksnormen in fosforgebieden vervalt; de eerdere koppeling tussen maatregel en grondslag was immers slecht uitlegbaar voor agrariërs.



Tegelijkertijd hebben de waterschappen de zorg dat het hierdoor lang kan duren voordat daadwerkelijk maatregelen worden getroffen om fosforemissies te verminderen. Voor een aantal gebieden zijn vanuit het 8e APN namelijk nauwelijks of geen maatregelen van kracht voor de aanpak van fosforemissies. Daarom roepen wij het ministerie op om, met inachtneming van de benodigde zorgvuldigheid, tempo te maken met de verdere aanpak.

4. Aanpassing stikstofgebruiksnormen: effectiviteit nog onduidelijk

Bij de terinzagelegging ontbreekt een onderbouwing van het verwachte effect van de voorgestelde stikstofgebruiksnormen op de waterkwaliteit; er wordt niet inzichtelijk gemaakt in welke mate deze bijdragen aan de noodzakelijke vermindering van de uitspoeling van nutriënten. In de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (URM) wordt bovendien aangegeven dat de normstelling voor oppervlaktewater niet is meegenomen als milieukundige doelstelling bij het afleiden van de stikstofgebruiksnorm in het CDM-actualisatieadvies. Wel wordt daarin onderkend dat de hoogte van de stikstofgebruiksnorm in potentie wél effect heeft op de uit- en afspoeling van nutriënten naar het oppervlaktewater, en daarmee op de waterkwaliteit. Deze koppeling ontbreekt echter in de beleidsmatige onderbouwing. Wij vragen het ministerie om dit inzichtelijk te maken.