

Reactie op juridische argumenten LVVN omtrent 8^e AP:

Kader:

Op grond van de KRW mag geen goedkeuring worden verleend aan een programma dat een achteruitgang van de toestand van een waterlichaam kan teweegbrengen of het tijdig (i.e. uiterlijk 22 december 2027) bereiken van een goede toestand in gevaar brengt (HvJ EU 1 juli 2015, C-461/13¹). Van een achteruitgang van de toestand van een waterlichaam is – voor zover hier relevant – sprake als een door nitraten beïnvloed biologisch kwaliteitselement een klasse achteruitgaat of als een waterkwaliteitsnorm voor nitraat (of een stikstofnorm waarin nitraat vervat is) wordt overschreden. Bevindt een dergelijk biologisch kwaliteitselement zich al in de laagste klasse, dan is een verslechtering van de betreffende EKR-score verboden (ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1949). Is de norm voor stikstof/nitraat al overschreden, dan is iedere voorzienbare concentratieverhoging verboden (HvJ EU 28 mei 2020, C-535/18). Deze doelstellingen gelden voor *alle* waterlichamen in de zin van de KRW afzonderlijk.

Op grond van de Nitraatrichtlijn (NR) moet een actieprogramma leiden tot een vermindering van de waterverontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, en tot het voorkomen van verdere verontreiniging. Van een teveel aan ‘verontreiniging’ in de zin van de NR is onder meer sprake als de waterkwaliteitsnormen voor nitraten (of normen waarin nitraten vervat zijn) worden overschreden. Het gaat daarbij om de norm van 50 mg/l nitraat in grondwaterlichamen en om de normen voor totaal-stikstof in KRW-oppervlaktewaterlichamen (die aangeven wanneer eutrofiëring kan optreden).

Uit de systematiek van de NR volgt daarmee dat het actieprogramma gericht moet zijn op het zodanig verminderen van de emissie van nitraten uit de landbouw dat ten minste voldaan kan worden aan bovenstaande normen, en dat ter uitvoering daarvan ook daadwerkelijk de nodige maatregelen genomen moeten worden (vgl. HvJ EU 3 oktober 2019, C-197/18, m.n. r.o. 64).

Hiermee is het criterium bij de vaststelling van een actieprogramma tweeledig:

1. Als het actieprogramma in enig grondwaterlichaam of KRW-oppervlaktewaterlichaam *kan* leiden tot:

- een overschrijding van een klassegrens van een biologisch kwaliteitselement, of
 - een verslechtering van de EKR-score van een biologisch kwaliteitselement in de laagste klasse, of
 - een overschrijding van de norm van 50 mg/l nitraat in enig grondwaterlichaam, of
 - een overschrijding van de norm voor stikstof-totaal in enig KRW-oppervlaktewaterlichaam (vaak 2,3/2,8 mg/l), of
 - een voorzienbare concentratieverhoging als de norm voor nitraat of stikstof-totaal al is overschreden, dan
- mag geen goedkeuring worden verleend voor dat programma.

¹ Dat deze verplichting ook geldt voor programma's volgt uit HvJ EU 5 mei 2022, C-525/20.

2. Als het actieprogramma in enig grondwaterlichaam of KRW-oppervlaktewaterlichaam in gevaar brengt dat uiterlijk op 22 december 2027 voldaan is aan de normen voor:

- biologische kwaliteitselementen, of
- de norm van 50 mg/l nitraat in grondwater, of
- de norm voor stikstof-totaal in oppervlaktewater, dan

mag geen goedkeuring worden verleend voor dat programma.

Reactie op stellingnames LVVN:

Als de stelling waar zou zijn dat dit 8^e AP niet leidt tot een slechtere situatie dan het 7^e AP, of in dezelfde ‘orde van grootte’ zou liggen (wat wij bestrijden) en dat het ‘normaal’ is dat met een AP de KRW-doelen niet gehaald worden, dan geldt nog steeds dat het 8^e AP een andere maatstaf moet worden aangelegd, namelijk omdat het de laatste kans is om in lijn met de KRW te handelen nu de looptijd van het 8^e AP over de deadline van 22 december 2027 heengaat. Bij het 7^e AP (dat ook nog onvoldoende was voor KRW-doelbereik) kon nog gezegd worden dat het resterende doelgat tijdig met het 8^e AP kon worden dichtgelopen. Dat kan met het 8^e AP niet meer en in dit AP moeten dus alle nodige maatregelen staan om de nitraatmissies uit de landbouw te verminderen tot een niveau waarop de KRW-doelen gehaald kunnen worden op 22 december 2027.

Internationale en diplomatieke belangen

Wat de stelling betreft dat er geen probleem is omdat verbeteringen en verslechtingen elkaar opheffen, geldt dat dit geen relevant criterium is onder de KRW of de NR. De doelen moeten in elk waterlichaam gehaald worden en in geen enkel waterlichaam mag achteruitgang optreden. Zoals ook de Landsadvocaat expliciet opmerkt: “De negatieve/positieve effecten van verschillende maatregelen kunnen in dat verband namelijk niet worden gesaldeerd: niet tussen KRW-waterlichamen, niet tussen kwaliteitselementen, niet tussen stoffen, en zelfs niet tussen monitoringspunten.”

Gesteld wordt dat volgens de Landsadvocaat op voorhand niet met zekerheid te zeggen is of het 8^e AP in strijd is met het achteruitgangsverbod van de KRW. Dit is geen relevant argument. Ten eerste is het logisch dat de Landsadvocaat dit op basis van de voorgelegde gegevens en vragen niet kon concluderen. Ten tweede wordt het toetscriterium hier verdraaid. Zeker moet zijn dat *geen* achteruitgang optreedt. Pas dan kan het 8^e AP worden goedgekeurd.

Het klopt dat maatregelen jegens boeren zonder goede onderbouwing omtrent de noodzaak daarvan juridisch kwetsbaar zijn, maar het risico op onderuitgaan in juridische procedures wordt als veel groter ingeschat wat betreft de maatregelen die nog ontoereikend zijn om doelen te bereiken en achteruitgang te voorkomen.

Internationale en diplomatieke belangen

Bovendien is hoe dan ook – als wel een infractieprocedure gestart wordt – de

impact van een procedure op de timing erg klein zal zijn (dan kan immers alsnog een 8^e AP worden ingediend en is de infractieprocedure van de baan).

Het is onjuist dat een AP ongeschikt is om ingrijpende maatregelen te nemen. Het AP moet juist alle maatregelen bevatten die nodig zijn om de doelen te bereiken en achteruitgang te voorkomen. Er is geen hier relevante grens aan het soort maatregelen dat kan worden opgenomen in een AP; er is nergens bepaald dat bepaalde maatregelen niet in een AP mogen worden opgenomen. Het AP moet juist wel bepaalde verplichte maatregelen bevatten, waaronder het in tijd en ruimte beperken van op de bodem brengen van meststoffen. Dergelijke maatregelen kunnen uiteraard ingrijpend zijn voor de landbouw, maar zijn bij uitstek bedoeld om in een AP op te nemen.

Advies Landsadvocaat:

Het klopt dat naar de verwachting van de Landsadvocaat geen generieke vergunningenstop zal optreden zoals in het stikstofdossier. Wel zijn vergunningen kwetsbaar, met name waar doelen niet gehaald worden. Met name op het gebied van meststoffen (en gewasbeschermingsmiddelen) wijst de Landsadvocaat op juridische risico's. Een inbreukprocedure lijkt hoe dan ook zeer aannemelijk als het 8^e AP in de huidige vorm wordt vastgesteld.

Stikstof:

Het 8^e AP maakt een verhoging van de stikstofuitstoot mogelijk. LVVN geeft aan dat 'de intentie is deze toename van deze emissies gedurende het 8^e AP te mitigeren door het stimuleren van innovatie emissiereducerende mestaanwendingstechnieken'. Dit is volstrekt onvoldoende binnen het geldende juridische kader en precies op deze redenatie is de PAS onderuit gegaan. Op basis van de best beschikbare wetenschappelijke informatie moet met voldoende zekerheid vaststaan dat geen significante effecten op N2000-gebieden optreden en moet dit juridisch geborgd zijn.