

Ratjetoe aan normen en meetmethoden vertroebelen effect mestbeleid

‘Stadse’ waterschappen strenger voor boeren

De individuele waterschappen bepalen of in hun gebied te veel stikstof en fosfaat in het water terecht komen. Zij stellen niet alleen normen voor landbouwgebieden, maar bepalen ook hoe er wordt gemeten en of normoverschrijdingen worden toegerekend aan de landbouw. Dat leidt tot een grote diversiteit. Sommige schappen hanteren strengere normen dan de landelijke Kaderrichtlijn Water (KRW)-norm, met name in randstedelijke gebieden. Andere juist soepelere, met name de plattelandswaterschappen. Of de mestuitspoeling binnen de Europese kaders blijft, en de landbouw haar derogatie mag behouden, wordt in hoge mate afgemeten aan de bevindingen van de waterschappen.

Geesje Rotgers

ELK WATER ANDERS

Het oranje water in deze afwatering bevat van nature veel ijzer, waardoor fosfaat wordt gebonden.

Foto: Geesje Rotgers

“De waterkwaliteit in Nederland is slecht. Uw land heeft heel grote milieuproblemen die voor een belangrijk deel veroorzaakt worden door de landbouw.” Deze zorgwekkende woorden komen van de voorzitter van het Brusselse Nitraatcomité, Claudia Olazabal. Haar

Nitraatcomité is in hoge mate bepalend voor het Nederlandse mestbeleid. In september ging V-focus met een landbouwdelegatie naar Brussel, voor een bezoek aan Olazabal en haar ambtenaren, om te vernemen wat ‘Brussel’ vraagt van de Nederlandse landbouw op mestgebied. En hoe wij onze derogatie kunnen veiligstellen. “Meer dan



Tabel 1

De stikstof- en fosfornormen die waterschappen hanteren, in relatie tot de landelijke normen voor de Kaderrichtlijn Water (KRW), en de natuurlijke fosforconcentratie in het grondwater. (Bronnen: Deltares, TNO). De waterschappen in/rond het randstedelijke gebied zijn aangemerkt als ‘stads’ (S). De schappen buiten dit gebied als ‘plattelands’ (P).

Waterschap	Watertype																
	M1A	M1B	M2	M3	M4	M8	M10	M14	M30	M31	R3	R4	R5	R12	R13	R14	R17
1 Noorderzijlvest (P)									P + N				P + N				
2 Fryslan (P)			KRW					KRW	P					P + N			
3 Hunze en Aa's (P)									P + N					P + N			
4 Reest en Wieden (P)														P + N			
5 Vechtstromen (P)				KRW									KRW	KRW		KRW	
6 Groot Salland (P)	KRW																
7 Vallei en Veluwe (P)	KRW				KRW								KRW	KRW			
8 Rijn en IJssel (P)					KRW								KRW	KRW			
9 Stichtse Rijnlanden (S)	KRW			KRW				KRW									
10 Amstel, Gooi en Vecht (S)								KRW									
11 Hollands Noorderkwartier (P)	P			P				P		P	KRW						
12 Rijnland (S)	KRW							KRW									
13 Delfland (S)			P + N					N									
14 Schieland en Krimpenerwaard (S)	KRW							KRW									
15 Rivierland (S/P)	P + N							P + N						KRW			
16 Hollandse Delta (S)				P + N			N										
17 Scheldestromen (P)									P + N	P + N							
18 Brabantse Delta (P)									KRW				KRW				
19 De Dommel (P)												KRW	KRW	P			
20 Aa en Maas (P)	KRW		KRW	KRW									KRW	P			KRW
21 Limburg (P)													KRW	P			KRW
23 Zuiderzeeland (P)					P												

KaderRichtlijnWater Landelijke KRW-norm
 norm P en/of N soepeler dan landelijke KRW-norm
 norm P en/of N strenger dan landelijke KRW-norm
 P-concentratie in grondwater hoger dan landelijke KRW-norm

Legenda watertypen

- | | | |
|---------------------------------|---|--|
| M1A zoete sloten | M30 zwak brakke wateren | R12 langzaam stromende middenloop op veen |
| M1B niet-zoete sloten | M31 kleine brakke en zoute wateren | R13 snelstromende bovenloop op zand |
| M2 zwak gebufferde sloten | R3 droogvallende langzaam stromende bovenloop op zand | R14 snelstromende middenloop op zand |
| M3 gebufferde kanalen | R4 permanent langzaam stromende middenloop op zand | R17 nelstromende bovenloop op kalkhoudende bodem |
| M4 zwak gebufferde kanalen | R5 langzaam stromende middenloop op zand | |
| M8 gebufferde laagveensloten | | |
| M10 laagveenvaarten en -kanalen | | |
| M14 ondiepe gebufferde plassen | | |

90 procent van het water in uw land voldoet niet aan de Kaderrichtlijn Water en daarom ook niet aan de Nitraatrichtlijn. Nederland heeft nog dertig jaar nodig om de waterkwaliteit in een ‘goede toestand’ te brengen”,

vervolgt Olazabal. “En dit is de context van waaruit wij oordelen over de Nederlandse derogatieverzoeken van de Nitraatrichtlijn.” Olazabal zegt in haar oordeel volledig af te gaan op rapportages die zij van de Neder-

landse autoriteiten krijgt. De woorden van Olazabal hakken erin, ze roepen tevens vragen op. Welke cijfers krijgt zij onder ogen, die wij niet kennen? Dat de waterkwaliteit in Nederland nog niet op orde is, is bekend.

Maar dat de toestand zo dramatisch slecht is, is nieuw. In de laatste derogatiebeschikking die Nederland ontving van de Europese Commissie (16 mei 2014) staan relatief hoopvolle resultaten. In 2011 was op 88 procent van de meetstations voor grondwater de nitraatconcentratie al onder de EU-norm van 50 mg/l gezakt. En datzelfde gold voor maar liefst 98 procent van de meetpunten in het oppervlaktewater. Wat is er dan zo vreselijk mis in onze landbouwgebieden? Volgens Olazabal gaat het bij de derogatie niet slechts over nitraat in grondwater, maar ook over verontreinigingen in het oppervlaktewater. En vooral bij dat oppervlaktewater wringt de schoen.

Waterschappen nemen landbouw de maat
Waar het gaat om de kwaliteit van het oppervlaktewater, zijn het de waterschappen die de landbouw 'de maat' nemen. Zij stellen grenswaarden aan stikstof en fosfaat in slootwater en bepalen in feite of de mestmaatregelen die boeren nemen voldoende effectief zijn. Opvallend is dat alle individuele waterschappen zelf de normen opstellen voor hun werkgebied. Dat geeft op landelijke schaal een grote diversiteit; opgeteld gaat het om 34 verschillende normen voor stikstof en 42 voor fosfor, en dan hebben we het alleen over de landbouwgebieden. De waterschappen concluderen dat de fosfaatnorm in de helft van

de landbouwwateren niet wordt gehaald. Ongeveer hetzelfde geldt voor stikstof. De waterschappen stellen niet alleen hun eigen normen, zij meten ook op hun eigen manier of aan die normen wordt voldaan. Of dat vergelijkbare uitkomsten geeft, is de vraag. In juli 2015 bracht het RIVM een onderzoeksrapport naar buiten waaruit blijkt dat de verschillende labmethoden die momenteel worden gebruikt, tot verschillende uitkomsten leiden. Het rapport meldt tevens dat waterschappen ook onderling met verschillende methoden werken. Ondanks dat de autoriteiten al jaren op de hoogte zijn van dit haat, is er anno 2015 nog geen uniformiteit (in 2009 werd dit knelpunt al gerapporteerd door het RIVM). Desalniettemin worden de bevindingen van de waterschappen 'gewoon' gebundeld op het ministerie van Infrastructuur en Milieu en doorgezonden naar Brussel. Het zijn vervolgens deze bevindingen die Claudia Olazabal van het Nitraatcomité grote zorgen baren.

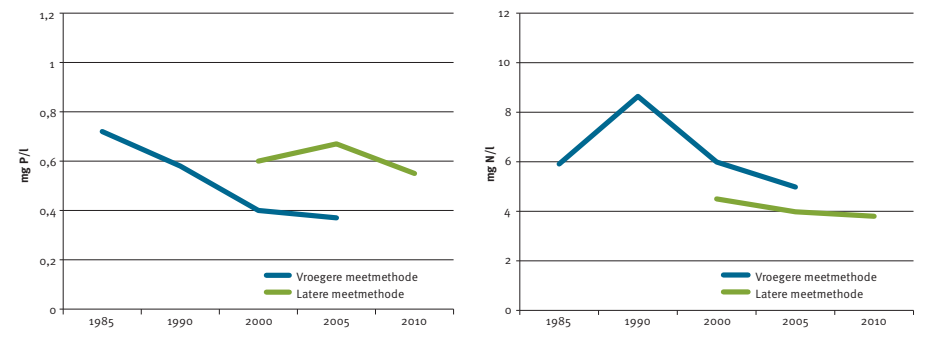
Toetsing
In tabel 1 zijn de normen die de verschillende waterschappen hanteren voor stikstof en fosfor, op een rij gezet. De normen zijn vergeleken met de landelijke normen voor de Kaderrichtlijn Water. Waterschappen zouden bij het stellen van hun normen, rekening moeten houden met de natuurlijke hoeveelheid

nutriënten in het water (bijvoorbeeld door mineralisatie van veen en natuurlijke kwel). Dat schrijven de Europese richtlijnen voor. In tabel 1 is ook aangegeven of in het bodemwater van nature een hogere fosfaatconcentratie aanwezig is dan de gestelde norm. Dit zou immers kunnen betekenen dat 'de natuur' zorgt voor een grote toevoer van fosfaat naar het oppervlaktewater (Bron: *De concentratie van fosfaat in regionaal kwelwater, TNO*).

Normstelling weinig uniform
Uit tabel 1 blijkt dat waterschappen in totaal 13 keer een strengere norm stellen, dan de landelijke KRW-norm. De waterschappen die strengere normen stellen, bevinden zich vaker in het randstedelijke gebied. Plattelands waterschappen hanteren dan weer vaker soepelere normen. Zie ook kader 'Boer in randstedelijke regio vijf keer zo vervuulend'. Waarom kiest een waterschap een strengere norm? Waterschap Hunze en Aa's bevestigt dat de gebiedsnormen soms strenger zijn dan de landelijke KRW-norm. "Maar op andere onderdelen weer minder streng. Stikstof en fosfor behoren tot de zogeheten ecologie-ondersteunende parameters waarvoor wij doelen afleiden. Het doel is zodanig gesteld, dat daarmee het biologische potentieel gehaald wordt." Ook Waterschap Rivierenland hanteert voor sommige wateren

Figuur 1

De effectiviteit van het mestbeleid kent een trendbreuk doordat rond 2010 geruisloos is overgestapt op een andere meetmethode die andere uitkomsten geeft. Links de trend voor fosfor, rechts voor stikstof. (Bronnen: Rijkswaterstaat: Mest en Oppervlaktewater, een terugblik (1985-2005); Rijksoverheid, 5e Actieprogramma Nitraatrichtlijn).



Normen waterschappen sluiten niet aan bij Europese norm voor grondwater

Staat het grondwater in verbinding met het slootwater in agrarische gebieden? Volgens onze zuiderburen, de Vlamingen, wel. Zij hanteren binnen hun Mestdecreet dan ook ongeveer dezelfde grenswaarden voor het grondwater (50 mg nitraat/l ofwel 11,3 mg N/l) als het oppervlaktewater (10 mg N/l). De Nederlandse waterschappen hanteren echter twee tot vijf keer strengere normen voor het oppervlaktewater dan voor grondwater. In ons land variëren de stikstofnormen van 1,3 tot 5 mg N/l, afhankelijk van het waterschap.

Hoewel de waterkwaliteit op het gebied van stikstof in Nederland iets beter is als in Vlaanderen (respectievelijk gemiddeld rond 4 en 5 mg N/l), ontving Vlaanderen een compliment van 'Brussel': in de derogatiebeschikking van 3 september 2015 valt te lezen dat de doelen voor 95 procent van de meetpunten zijn behaald. Nederland werd er daarentegen op gewezen dat nog een weg van dertig jaar te gaan is voor de waterdoelen binnen handbereik komen; in ons land voldoet slechts zo'n 40 procent van de meetpunten aan de stikstofnorm.

Mestbeleid moet scherper vanwege normen waterschappen

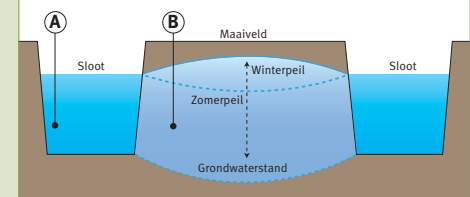
Alleen voor nitraat in grondwater heeft Brussel een grenswaarde gesteld (50 mg/l). Dit vanwege de bescherming van grondwater als bron voor drinkwater. Lidstaten stellen zelf normen voor het oppervlaktewater, hier is het doel de ecologische waterkwaliteit, en Brussel conformeert zich daaraan. De Vlaamse Milieumaatschappij vindt dat voor grond- en oppervlaktewater in landbouwgebieden soortgelijke normen moeten gelden. "Hiermee hebben we binnen ons Mestdecreet met het grond- en oppervlaktewater tevens een dubbel toetsingskader voor nitraat." Hoewel onderzoeksorganisaties Royal Haskoning en Deltares al in 2008 adviseerden de doelen voor grond- en oppervlaktewater te integreren, gezien de interactie tussen beide, is er geen werk

van gemaakt. Welke consequenties deze discrepantie heeft voor het mestbeleid, valt te voorspellen. Volgens de derogatiebeschikking die Nederland in 2014 ontving van de Europese Commissie, voldoet 88 procent (2011) van de grondwatermeetpunten aan de norm. Het grondwaterdoel is voor de meeste regio's gehaald. Voor het oppervlaktewater geldt dat niet, daar is nog een lange weg te gaan. Het mestbeleid zal vanwege de waterschapnormen voor stikstof dan ook verder moeten worden aangescherpt.

Figuur 2

Wisselwerking tussen grond- en oppervlaktewater, inclusief de geldende normen in Vlaanderen en Nederland.

- A Grenswaarde oppervlaktewater: België (in lijn met norm grondwater): 10 mg/l Nederland (afhankelijk waterschap): gemiddeld 2 mg N/l
- B Grenswaarde grondwater in Nederland en België conform Nitraatrichtlijn: 50 mg nitraat/l (= 11,3 mg N/l)



Verschillende meetmethoden, verschillende uitkomsten

De stikstofvervuiling van het oppervlaktewater in landbouwgebieden wordt gemeten door zowel het RIVM als de waterschappen. V-focus vergelijkt de metingen van beide organisaties, voor N-totaal, periode 2011-2013, uitgesplitst naar grondsoort (zand, klei en veen) en jaargetijd (zomer en winter). De resultaten staan in de figuur. Opvallend is dat de waterschappen nauwelijks een verschil meten tussen grondsoorten: de stikstofconcentraties in veen-, klei- en zandgebieden ontlopen elkaar niet veel. Dit in tegenstelling tot het RIVM, die twee keer zoveel stikstof meet in zandgebieden als op klei en veen.

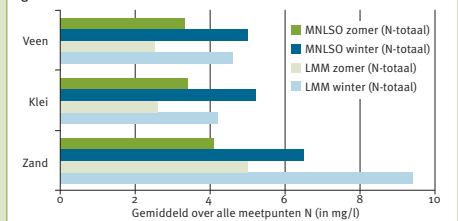
laboratorium standaard tot hogere of lagere uitkomsten kunnen komen. Of dit zo is, wordt nog door de V-focusredactie onderzocht.

Verschillende meetmethoden

Het RIVM meet met de methode 'UV-destructie, fotometrie CFA' en de waterschappen gebruiken de 'methode Kjeldahl'. Door het Belgische onderzoeksinstituut Vito is in 2012 onderzocht of verschillende methoden leiden tot verschillende uitkomsten. Dat blijkt het geval. De 'methode Kjeldahl' leidt tot gemiddeld 1-1,5 mg/l hogere uitkomsten dan de UV-CFA. Dit zou de verklaring kunnen zijn voor de hogere meetuitkomsten van de waterschappen in veen- en kleigebieden. Verder kent de methode die de waterschappen gebruiken volgens het Belgische Vito een grote spreiding. Hierdoor zou het ene water-

Figuur 3

Vergelijking uitkomsten N-totaalmetingen in oppervlaktewateren in landbouwregio's, door RIVM (LMM-meetnet) en waterschappen (MNLSO-meetnet). Periode 2011-2013, voor veen-, klei- en zandgebieden.



strengere normen. “Voor kleinere watergangen hanteren we de MTR-norm (maximaal toelaatbaar risico) en die kan inderdaad scherper zijn dan de KRW-norm”, bevestigt de woordvoerder van dit schap. V-focus twijfelt of dit schap heeft gekeken naar de mogelijk hoge natuurlijke toevoer van nutriënten. “Uiterlijk in 2018 zullen wij de MTR-norm vervangen door meer gedifferentieerde normen. Waar nodig zal de natuurlijke achtergrondconcentratie verdisconteerd worden in de norm”, aldus de woordvoerder. Waterschappen hebben hun eigen reden om te kiezen voor een bepaalde norm. De meeste waterschappen nemen echter de landelijke KRW-norm over. Deze kan knellen als van nature al veel (meestal) fosfaat in het water zit, waardoor de norm wordt overschreden. Hoe gaan waterschappen om met normoverschrijdingen? Zoeken zij naar de oorzaak of wordt de overschrijding zonder meer toegekend aan de landbouw? Bij enkele waterschappen lijkt dat laatste het geval. Een krappe helft van Nederland heeft te maken met natuurlijke fosfaatrijke kwel uit diepere bodemlagen, soms in grote hoeveelheden (zie V-focus, oktober 2015). Volgens Jasper Griffioen, hoogleraar Waterkwaliteitsbeheer aan de Universiteit Utrecht, is op dit moment niet overal aan te geven welk deel van de fosfaten die de waterschappen meten in hun oppervlaktewater toegeschreven moet worden aan ‘de natuur’ en welk deel aan ‘de landbouw’. Het goede nieuws is wel dat Griffioen en zijn collega’s werken aan onder-

zoek dat hier meer duidelijkheid over moet geven. De grote moeilijkheid is, volgens de hoogleraar, dat er veel processen kunnen plaatsvinden in de bodem en het water, waardoor meer of minder fosfaat in het oppervlaktewater terecht komt. “Ook de rekenmodellen hebben dat voor met name klei- en veengebieden (dit betreft West-en Noord-Nederland, red.) nog niet goed in beeld.” Dit betekent dat het idee dat de massale normoverschrijdingen in West-Nederland veroorzaakt worden door de landbouw, geregeld niet hard kan worden gemaakt.

dat het stikstofgebruik op landbouwbedrijven in de periode 2000-2013 met 24 procent is teruggebracht; voor fosfaat is dat nog iets meer: 28 procent. Desondanks meten de waterschappen tegenwoordig een hogere concentratie fosfaat in het oppervlaktewater dan tien jaar geleden (zie figuur 1, pagina 28). Het verschil is voor het grootste deel het gevolg van de overstap op een andere meetmethode die twee keer hogere uitkomsten geeft (zie V-focus, oktober 2015). Voor stikstof is het omgekeerde het geval, daar is sprake van een gunstige trendbreuk. Maar ook hier

DAT LANDBOUW OVERSCHREIDING NORM VEROORZAAKT, KAN GEREGLD NIET HARD WORDEN GEMAAKT

Effect mestbeleid moeilijk vast te stellen

De waterschappen hanteren een ‘ratjetoe’ aan normen en meetmethoden. Bovendien wordt soms gewisseld van norm en methode. Welk effect het mestbeleid in de afgelopen jaren heeft gehad op de kwaliteit van het oppervlaktewater, is dan ook moeilijk vast te stellen. Op basis van CBS-cijfers weten we

vertroebelt de meetmethode de trend in de effectiviteit van het mestbeleid. ‘Brussel’ meet de effectiviteit van het Nederlandse mestbeleid in belangrijke mate af aan de bevindingen van de waterschappen. De metingen en normstelling van de waterschappen roepen echter vragen op. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu nodigt V-focus uit voor een informatiegesprek over het meetnet van de waterschappen, maar ziet daar weer van af als V-focus aangeeft informatie uit het gesprek te willen gebruiken voor dit artikel.

Boer in randstedelijk gebied vijf keer zo vervuילend

De hoeveelheid fosfaat in het oppervlaktewater verschilt sterk per locatie. In de provincies Zeeland en Zuid-Holland wordt gemiddeld vijfmaal zoveel fosfaat in het water gemeten als in Zuid- en Oost-Nederland. Wat is daarvan de oorzaak? De Unie van Waterschappen (UvW) stelt dat de meetpunten zodanig zijn gekozen dat die vrijwel niet worden beïnvloed door een toestroom vanuit rioolwaterzuivering, inlaat van water en natuurlijke bronnen als kwel. Volgens de UvW moeten de forse normoverschrijdingen in West-Nederland dan ook toegeschreven worden aan de landbouw. Dit zou betekenen dat de boeren in West-Nederland heel veel meer vervuילend zijn dan boeren in andere delen van het land. Opvallend is dat de provincie Zeeland de hoge fosforconcentraties toeschrijft aan natuurlijke kwel. Aanvankelijk was dat niet het geval en schreven de twee Zeeuwse waterschappen de fosforbelasting toe aan de landbouw. Dankzij de ZLTO, die aantoonbaar wist te maken dat het niet de boeren waren die de fosforvervuiling veroorzaakten, maar de natuur zelf, werden de normen bijgesteld. De waterschappen in het aangrenzende randstedelijke gebied schrijven de normoverschrijdingen echter volledig toe aan de landbouw, waardoor de landbouw hier op nagenoeg geen enkel meetpunt aan de norm voldoet. Bewijs dat de boeren werkelijk de veroorzakers zijn, is er niet. Het tegenbewijs ook niet. In dat geval beslist het waterschap wie de ‘dader’ is.

