



Waterschap legt lat mestbeleid hoog

Waternorm in Nederland weinig realistisch

‘Brussel’ is bezorgd over de kwaliteit van zijn oppervlaktewateren. De doelen van de Kaderrichtlijn Water worden niet gehaald, tweetert het Europese Milieuagentschap (EMA). De mestnormen zullen dus nog scherper moeten, vinden ook de Nederlandse waterschappen. Ons land legt de ‘waterlat’ hoog, tot groot ongenoegen van de landbouw.

Geesje Rotgers

M

eer dan de helft van de Europese rivieren, meren en kustwateren zal in 2015 geen goede waterkwaliteit bereiken, zo luiden de zorgen van het

Europese Milieu-agentschap. De Europese autoriteit bedient zich onder meer van het moderne medium Twitter om haar zorgen wereldkundig te maken. In de hoop de lidstaten aan te sporen tot meer actie.

LTO is teleurgesteld over de klachten van Brussel. “Als Nederland lopen we voorop in het verbeteren van de waterkwaliteit en ontplooiën we veel initiatieven. Daardoor is de waterkwaliteit al sterk verbeterd. Een compliment vanuit Brussel voor alle inspanningen zou meer op zijn plaats zijn”, meent Kees van Rooijen, adviseur watermanagement bij LTO Nederland.

Dat Brussel niet tevreden is, wordt bevestigd door het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), waaronder de waterkwaliteit valt. “Nederland heeft zijn doelen nog lang niet bereikt”, weet Douwe Jonkers, beleidsambtenaar bij dit ministerie (zie kader). Hij bevestigt dat dit consequenties

ZWAARSTE NORM

Nederland koos voor al haar water voor de zwaarste norm, die voor water in de ongerepte natuurlijke toestand. Hoe serieus kun je dit voor een druk bevolkt land als Nederland menen?

Foto: GR / Montage: Shelly Kamp

kan hebben voor het mestbeleid voor de periode 2014-2017, waarvoor de onderhandelingen dit voorjaar starten.

Lat hoog gelegd

De wijze waarop Nederland de Europese Kaderrichtlijn heeft omgezet in beleid, stuit op onvrede in agrarische kringen. Terecht, aldus Nico Gerrits van Stichting IQuatro, het instituut voor Europese natuur- en milieuwetgeving. “Nederland heeft gekozen voor de zwaarste normen en dat was niet nodig geweest. De normen die Nederland hanteert, gelden voor meren en rivieren onder natuurlijke omstandigheden. Daarvan is in Nederland geen sprake. En zorgen over de oevers van onze wateren hoeft ons ministerie van IenM niet te hebben, de herinrichting van oevers is geen verplichting van Europa”, zegt Gerrits.

Europa onderscheidt drie soorten wateren: natuurlijke, sterk veranderde en kunstmatige. Voor de natuurlijke wateren gelden de strengste normen, voor de andere twee typen mogen lichtere normen worden gehanteerd. De 26 Nederlandse waterschappen hebben op verzoek van de overheid hun ‘waterlichamen’ keurig gecategoriseerd en volgens hun beheersplannen vallen bijna alle wateren in de categorieën ‘kunstmatig’ en ‘sterk veranderd’. Des te opmerkelijker is het dat is besloten om voor heel Nederland de normen voor ‘natuurlijke wateren’ te hanteren. Hoe kan dat? De Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) blijkt verantwoordelijk voor de normen. Zij schakelde 65 aquatische experts in van onder meer Royal Haskoning, Alterra, Aquasense en Rijkswaterstaat, om voor alle watertypen te bepalen wat de ecologische situatie zou zijn bij een ongerepte, natuurlijke toestand. Voor in totaal 55 verschillende watertypen (meren, rivieren, overgangs- en kustwateren, snel en minder snel stromend, zuur en basisch) werd de ‘ongerepte situatie’ vastgesteld. Hoewel STOWA aangeeft dat in Nederland nauwelijks sprake is van ongerepte, natuurlijke wateren, werd toch besloten om de ‘ongerepte situatie’ als doel te rapporteren aan de Europese Commissie. En om deze ‘ongerepte situatie’ na te streven voor al onze wateren. Een

Water nog niet schoon

De Kaderrichtlijn Water stelt twee doelen aan de waterkwaliteit: de chemische en de ecologische kwaliteit moeten goed zijn. Bij chemische verontreinigingen gaat het onder andere over bestrijdingsmiddelen en (binnenkort ook) antibioticaresten. Er wordt gecontroleerd op zo’n 50 verschillende stoffen op ruim 700 meetpunten in rijks- en grotere regionale wateren. “Voor 90 tot 95 procent van de stoffen en meetpunten halen we de normen. In feite is de chemische waterkwaliteit dus best goed”, oordeelt Jonkers. Maar Brussel vindt van niet: zodra een van de 50 stoffen de grenswaarde overstijgt, is de kwaliteit onvoldoende. Veruit het grootste probleem voor de Nederlandse wateren betreffen de polyaromatische koolwaterstoffen. Deze komen vrij bij de verbranding van brandstoffen, zoals in het verkeer. “De normen op dit punt zijn streng en Nederland heeft het nadeel het ‘afvoerputje’ van Europa te zijn. Veel rivieren monden immers via ons land uit in zee”, zegt Jonkers. Over de chemische verontreinigingen maakt het ministerie van IenM zich minder zorgen, maar over de ecologische des te meer. Hier gaat het onder meer om de uitspoeling van stikstof en fosfaat uit meststoffen en zuiveringsinstallaties en over de kwaliteit van de oevers van de wateren. Fosfaat (P), stikstof (N) en de onnatuurlijke, harde oevers zijn grote zorgpunten van het ministerie. Ook de landbouw moet zijn steentje bijdragen. “Uit metingen is gebleken dat de helft van de Nederlandse oppervlaktewateren kampt met een N-overschot en de helft met een P-overschot. De landbouw is daarvoor deels verantwoordelijk: in gebieden met een N- en/of P-overschrijding is de helft van de belasting afkomstig uit landbouwgronden. Bemesting en drainage zijn daarbij een oorzaak”, aldus Jonkers.

merkwaardige keuze. “Maar een bewuste keuze”, zo stelt de Unie van Waterschappen, wiens stem hierin van doorslaggevende betekenis was. “Wij steken bewust in op het hoogste doel: een goede ecologische waterkwaliteit voor heel Nederland. Nederland moet aan Brussel laten zien dat zij er serieus naar streeft om het hoogste doel te halen. Als in 2015 blijkt dat het doel voor sommige wateren niet haalbaar is, dan is nog twee keer uitstel mogelijk, tot 2021 en 2027”, aldus beleidsmedewerker Michael Bentvelzen van de Unie van Waterschappen. Het is de lijn die voormalig staatssecretaris Tineke Huizinga van Verkeer en Waterstaat in de vorige kabinetsperiode inzette: voor 2021 wordt er niet getornd aan de normen.

Hoge ambities

Is Nederland ambitieus in zijn waterdoelen om alles terug te brengen in ongerepte staat? Helemaal niet, vindt de Unie van Waterschappen. De kritiek van LTO kan zij dan ook slecht plaatsen.

EU: VERVUILER MOET KOSTEN ‘OPSCHONEN’ WATER BETALEN

“Wij hebben veel wateren juist aangemerkt als ‘kunstmatig’, zodat er een opening is om later de normen bij te stellen. Ook hebben wij de vaarten en kavelsloten tussen de agrarische landerijen tot op heden uit de rapportages naar Brussel gehouden”, aldus Bentvelzen. Brussel accepteerde dat, zij het schoorvoetend. De Unie van Waterschappen durft echter niet te garanderen dat Brussel bijstelling van de doelen die Nederland zichzelf heeft opgelegd, in 2021 of 2027 zal accepteren. Dat is een onzekere factor.

Dat de ambities van de ‘waterlobby’ gevolgen kunnen hebben voor het aanstaande mestbeleid is realistisch. Binnenkort beginnen de onderhandelingen over het vijfde actieprogramma mest (zie ook *kader*). Verder nemen de waterschappen met hun ambities nog een risico: Europa hanteert in de Kaderrichtlijn Water namelijk het uitgangspunt dat de vervuiler moet betalen. De kosten voor het ‘opschonen’ van het water moeten worden verhaald op de veroorzaker. Dit kan betekenen dat de uitvoeringskosten (deels) doorgeschoven moeten worden naar sectoren als landbouw, scheepvaart, industrie enzovoorts. Dat Brussel dit uitgangspunt uiterst serieus neemt, bewijst het proces dat zij onlangs tegen Duitsland is begonnen. Het land zou de vervuiler in financieel opzicht te veel ontzien.

Gevolgen mestwetgeving

De Kaderrichtlijn Water en de mestwetgeving grijpen als vingers in elkaar: in de Kaderrichtlijn Water staan de doelen en in de mestwetgeving de uitvoeringsmaatregelen. De wijze waarop Nederland vorm geeft aan de wetgeving, maakt de uitvoering allesbehalve overzichtelijk. Zo liggen de Kaderrichtlijn Water en de mestwetgeving op bestuurlijk niveau ver van elkaar. De Unie van Waterschappen geeft toe geen zicht te hebben op de consequenties van haar keuzes voor het mestbeleid. Ook binnen LTO zijn beide dossiers gescheiden, daar hebben de mestspecialisten geen zicht op het water. De ‘scheiding’ wordt verder in de hand gewerkt doordat het mestdossier onder het ministerie van Economische Zaken valt en de Kaderrichtlijn Water onder het ministerie van IenM. “Beide bewindslieden zijn nu van PvdA-huize, wat de behandeling als ‘totaalpakket’ in deze kabinetsperiode gemakkelijker maakt”, hoopt Douwe Jonkers.

Als gevolg van de motie van Van der Vlies (2007) gaat Nederland ervan uit dat de Kaderrichtlijn Water niet leidt tot verplichte maatregelen in de landbouw, maar dat maatregelen op vrijwillige basis, in goed overleg, tot stand komen. Dit betekent dat alle generieke maatregelen die voortvloeien uit de kaderrichtlijn, via de mestwetgeving geregeld moeten worden. “Onhandig en geregeld niet praktisch”, vindt Jonkers. “Gebiedsgerichte maatregelen, zoals boeren die momenteel graag willen (denk aan de BEP), zijn moeilijk in het verplichte keurslijf van de mestwetgeving in te passen. Verankering in de landelijke mestwetgeving betekent meer regels en meer administratieve lasten. De Kaderrichtlijn Water (die gaat uit van een gebiedsaanpak) biedt hiervoor een praktisch alternatief.”

Boer moet aan het werk

Nederland zal zijn waterdoelen in 2015 niet halen, dus is er werk aan de winkel. Vooral voor agrariërs. Landbouworganisatie LTO wil minder generieke mestregels en meer regionaal maatwerk met vrijwillige deelname. Wie zich inspannt, moet daarvan de vruchten plukken. Op 31 januari 2013 presenteerde LTO het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer, dat samen met de Unie van Waterschappen was opgesteld. Het Deltaplan zet op korte termijn in op minimaal dertig regionale initiatieven om de waterkwaliteit te verbeteren. Tevens wil LTO dat agrarische bedrijven in 2020 duurzaam produce-

ren. Daar hoort ook een ‘waterparagraaf’ bij, als onderdeel van een bedrijfscertificaat. Jonkers van het ministerie van IenM is tevreden met de inzet en ambitie van LTO. “Wij vinden dat ook agrariërs verantwoordelijkheid moeten nemen voor de waterkwaliteit.” IenM worstelt wel nog met de vraag of en hoe het Deltaplan met zijn private certificering moet worden vastgelegd in de wet- en regelgeving. Verder is het nog de vraag of Brussel dergelijke vrijwillige initiatieven goedkeurt. Dat moet worden afgewacht. Anders resteert generieke regelgeving.

Vijfde actieprogramma mest

De onderhandelingen voor het Vijfde nitraatactieprogramma 2014–2017 beginnen binnenkort. “Wij hopen er voor de zomer uit te zijn”, zegt Douwe Jonkers, beleidsmedewerker bij het ministerie van IenM. Er staat grote tijdsdruk op, want het Nederlandse mestplan heeft de goedkeuring van Brussel nodig en moet vervolgens nog vertaald worden in regelgeving, zodat deze per 2014 kan ingaan. Jonkers hoopt dat Brussel zich kan vinden in de plannen om meer ‘maatwerk’ aan te brengen in de mestwetgeving. Hij doelt dan op deelname aan vrijwillige programma’s als de Kringloopwijzer, de BEP, de BEA en het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer. Hierdoor kunnen boeren die hard werken aan het terugdringen van emissies naar de omgeving worden beloond. Als Brussel dergelijke initiatieven afwijst, rest ons generieke regelgeving.

Kaderrichtlijn Water

De Europese Commissie wil met de Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EG) de volgende doelen bereiken:

- beschermen en verbeteren van de toestand van aquatische ecosystemen;
- bescherming van de beschikbare waterbronnen (drinkwater);
- mensen beschermen tegen overstromingen en droogte.

De EU-lidstaten moeten hun oppervlaktewateren uiterlijk in 2015 in een ‘goede ecologische toestand’ hebben gebracht en het grond- en oppervlaktewater in een ‘goede kwantitatieve en chemische toestand’. Verlenging van de termijn tot 2021 of 2027 of toekenning van minder strenge milieudoelstellingen is mogelijk onder voorwaarden.