

Memo

Aan LVVN (Inge Stoelhorst)
Van Uniewerkgroep fosformaatregelen NV-gebieden
Betreft Reactie op CDM-advies alternatieve fosformaatregelen
Datum 23 juli 2024

Bezoekadres
Koningskade 40
2596 AA Den Haag
Postadres
Postbus 93218
2509 AE Den Haag
Telefoon
070 351 97 51
Fax
070 354 46 42

Opgesteld door Unie Werkgroep Fosformaatregelen NV-gebieden
(samenstelling werkgroep is opgenomen in Bijlage II)

Reactie op het advies en op de maatregelen

De waterschappen onderstrepen de conclusie van het CDM dat de mate waarin de geadviseerde maatregelen leidt tot verbetering van de waterkwaliteit sterk afhankelijk is van de verschillende transportroutes en bronnen (bv. kwel, mineralisatie van veengronden), het bodemtype én de chemische en fysische kenmerken van het ontvangende waterlichaam (retentie, slootbodem, verblijftijd, slootdiepte, type oever, etc.).

De voorgestelde maatregelen zijn logisch en allemaal op een bepaalde manier en in bepaalde situaties effectief. Weinig maatregelen zijn generiek effectief toe te passen en regionaal maatwerk is van belang. Daarnaast heeft de ene maatregel een grotere impact op de landbouwpraktijk van de agrariër dan de andere.

Met het advies voor nog bredere bufferstroken zijn wij het niet eens. Het heeft geen zin om nog bredere bufferstroken te verplichten als de huidige bufferstroken niet goed worden beheerd en er niet grootschalig wordt gehandhaafd op overtredingen (wel bemesten en gebruik bestrijdingsmiddelen in bufferstrook).

Naast inrichting en beheer speelt dat de effectiviteit van bufferstroken voor wat betreft het reduceren van nutriëntenemissies sterk afhankelijk is van lokale omstandigheden. Daarnaast lijkt de randdam niet een uitvoerbare maatregel. Onder de paragraaf "individuele maatregelen" gaan we in meer detail in op de voor- en nadelen van de verschillende maatregelen.

Voor het aanpassen van de gebruiksnorm is vanuit de waterschappen een concreet voorstel gedaan. Het voorstel was om een maximum te stellen aan het direct beschikbare fosfor ($P-CaCl_2$) bij het vaststellen van de fosfaattoestand van de bodem. Dit is uitvoerbaar, concreet en generiek toe te passen. Bovendien is het effectief vooral in gebieden waar de bindingscapaciteit van de bodem voor fosfaat laag is. Een groot deel van de NV-gebieden die zijn aangewezen op basis van alleen P ligt juist in dit soort gebieden (zie bijlage).

De commissie gaat er ten onrechte vanuit dat het slootbeheer wordt uitgevoerd door het waterschap. Het waterschap beheert alleen het primaire water. Het secundaire en/of tertiaire water in het agrarisch gebied (vele malen meer kilometers dan het primaire water) wordt beheerd door agrariërs. Het is een ommissie dat dit ontbreekt en dat het niet volwaardig is opgenomen in het advies.

Algemene beeld is dat het CDM advies weinig concreet is. De maatregelen zijn algemeen geformuleerd, het toepassingsgebied is weinig specifiek en de effectiviteit alleen kwalitatief beoordeeld. Het advies legt geen relatie tussen de geadviseerde maatregelen en kenmerken van de gebieden die zijn aangewezen als NV-gebied op basis van alleen P. Om beleidsmatig een keuze te maken voor maatregelen die daadwerkelijk doelmatig zijn, is het CDM-advies daarom slechts beperkt geschikt en is een detaillering van de geschiktheid naar bodemtype, hydrologische situatie en type teelt noodzakelijk.

Probleemanalyse mist

Om tot een goede afweging van maatregelen te komen in relatie tot het toepassingsgebied is een goede probleemanalyse belangrijk. In stap 1 van de werkwijze van het CDM-advies staat: "Doel van de globale analyse is het verkrijgen van inzicht in mogelijke verschillen in de oorzaken voor het overschrijden van de fosfornormen in het oppervlaktewater als gevolg van verschillen in gebiedskenmerken (o.a. landgebruik, fosfaattoestand, geomorfologie), de bijdrage van de landbouw aan de fosforbelasting van het oppervlaktewater en (eventuele) verschillen in de normen die gebruikt zijn voor de beoordeling van de toestand van het oppervlaktewater m.b.t. de fosforconcentraties van het oppervlaktewater." Dit lijkt een goede aanpak. De globale analyse (Bijlage 4) is echter zo grofstoffelijk uitgevoerd dat het niet gebruikt wordt (of kan worden) voor een nadere specificering van het advies naar gebieden en fysisch, chemische en hydrologische omstandigheden. Dit was wel de vraag vanuit LNVN en nodig om doelmatige maatregelen vast te stellen.

In bijlage 4 van het advies is een analyse gemaakt van het aantal gebieden en areaal. Hierin wordt merkwaardig genoeg totaalareaal genoemd en niet landbouwareaal, terwijl het juist om dit landbouwareaal gaat. Voor de probleemanalyse is ook relevant om te benoemen dat bij de aanwijzing van de (fosfor-)NV-gebieden geen gebruik is gemaakt van recente regionale bronanalyses. Dit betekent dat er oudere inzichten worden gehanteerd over het landbouwaandeel, wat weer gevolgen heeft voor de zin en effectiviteit van maatregelen om het beoogde effect te bereiken: een goede ecologische waterkwaliteit waarin onder meer nutriënten niet belemmerend zijn. De commissie had best iets kunnen zeggen over de andere routes en bronnen buiten de landbouw. Dat er wordt gewerkt aan een nieuwe landelijke bronanalyse is al een kanttekening op zich bij de uitgangspunten van het advies.

Uitwerking advies

Het advies van het CDM eindigt met: de effectiviteit van deze maatregelen is sterk afhankelijk van de lokale situatie. Er zal lokaal/regionaal moeten worden beoordeeld welke (combinatie van) maatregelen perspectiefvol zijn. Dit is (weer) weinig concreet en de vragen die wij hierbij hebben zijn:

- Wie gaat dit lokaal/ regionaal maatwerk uitwerken?
- Wanneer?
- Wie gaat dit bepalen/ voorschrijven/ afdwingen/ stimuleren?
- Wie gaat dit controleren en handhaven?

Samenstelling CDM werkgroep

Het lijkt dat alle leden van de werkgroep landbouwkundig expert zijn, met een gedegen kennis van nutriënten en verliezen van nutriënten naar het oppervlaktewater. De focus ligt dus heel sterk op verliezen van landbouwperceel richting het oppervlaktewater. Gezien het advies op hoofdlijnen rijst het de vraag of specifieke regionale gebiedskennis voldoende aanwezig is in de werkgroep.

Voor de fosforbelasting is het watersysteem zelf ontzettend belangrijk. Emissies van het perceel met het uitspoelend water zijn maar een klein deel van de puzzel. Is kennis van de aquatisch ecologie (het doel van de KRW waarbij nutriënten ondersteunend zijn) voldoende geborgd in de werkgroep?

Wij stellen vast dat er in ieder geval bij de totstandkoming van het advies nauwelijks gebruik is gemaakt van de kennis bij de waterschappen. Ook lijkt de regie volledig bij het Ministerie van LNVN te liggen. Dat is logisch vanuit de impact op de boer, maar vanuit het doel redenerend -voldoen aan de KRW- was het zuiverder geweest om het Ministerie van I&W meer te laten sturen.

Juridische houdbaarheid

Het rapport doet geen kwantitatieve uitspraken over de effectiviteit van maatregelen. Echter voor de juridische houdbaarheid moeten maatregelen bewezen effectief zijn en de kosten en inspanningen moeten proportioneel zijn ten opzichte van de effectiviteit. Hiervoor is bij vele van de maatregelen in ieder geval regionaal maatwerk vereist, want een effectieve maatregel op veen slaat de plank finaal mis op zandgronden. Een goed afgewogen maatregelenpakket per grondsoort/ teelt is ook wenselijk voor de doelmatigheid van de maatregelen.

Individuele maatregelen

In de onderstaande tabel staat per maatregel de belangrijkste terugkoppeling. Per maatregel is het ook belangrijk te toetsen of het wel werkelijk uitvoerbaar en handhaafbaar is. Als dit veel inspanning kost is de vraag of een maatregel effectief genomen gaat worden en daarmee de gewenste verbetering oplevert.

nr	Maatregel	Opmerking
1	Aanpassen P-gebruiksnorm	In het advies is de uitwerking van deze maatregel niet gespecificeerd. Het is een maatregel die in potentie generiek effectief is. Het is dan wel van belang om de maat voor de directe P-beschikbaarheid (P-CaCl₂) te maximaliseren; bijvoorbeeld boven P-CaCl₂ 3,4 mg P/kg wordt de fosfaattoestand van de bodem geclassificeerd als 'Hoog', onafhankelijk van P-AL. Door de directe P-beschikbaarheid in de gebruiksnorm te maximaliseren wordt het risico op uitspoeling direct beperkt. Deze generieke maatregel werkt regionaal goed door. Vooral in gebieden met een lage bindingscapaciteit van de bodem kan de directe P-beschikbaarheid bij een positieve P-balans snel en sterk oplopen en daarmee ook het risico op P-uitspoeling. Door de P-balans negatief te maken (P-onttrekking met het gewas is hoger dan P-aanvoer met bemesting in klasse 'Hoog') zal de directe P-balans snel (binnen enkele jaren) dalen en daarmee ook het risico op uitspoeling. In Bijlage I is te zien dat een aantal NV-gebieden die zijn aangewezen op basis van P en niet N, een zeer lage bindingscapaciteit hebben. Hier is deze maatregel effectief. Het omgekeerde komt ook voor: een hoge P-voorraad met een hoge bindingscapaciteit en een lage directe P-beschikbaarheid. Daar kan een korting op de gebruiksnorm leiden tot een P-tekort in de toplaag met gevaar op verschraling en tekorten in voer (dierenwelzijn).
2	Aanpassen bouwplan	Sturing op gewassen heeft grote impact op de autonome bedrijfsvoering van de agrariër. Daarnaast verschilt het per gebied wat geschikte (rust)gewassen zouden zijn. In zandgebieden met hoge grondwaterstand zal dit anders zijn dan in zandgebieden waar de grondwaterstand laag is. Stimuleren van behoud van grasland is alleen zinvol in gebieden/op percelen waar grasland is.
3	Bodembedekking	Jaarrond groen is een goede maatregel.
4	Aanleg randdammetjes/ruggetjes	Randdammetjes zijn niet uitvoerbaar als verplichte maatregel. Ruggetjes zijn vooral een maatregel om in droge periodes water vast te houden en bij en hevige regenbui afspoeling te verminderen. Bovendien was deze maatregel ooit opgenomen in het 6^e NAP maar toch gesneuveld omdat het in de praktijk onwerkbaar zou zijn. Infiltratiegreppels parallel aan de sloot worden als werkbaar en effectief ervaren (zie 6).
5	Verbrede bufferstrook	Zolang de huidige bufferstroken niet worden beheerd als ecologische buffer tussen sloot en perceel om uit- en afspoeling op te vangen en er niet wordt gehandhaafd heeft verdere verbreding geen zin.

6	Afvangen P-uitspoeling via drainage (ijzer omhulde drains)	Deze maatregel kan in sommige gebieden effectief zijn waarbij de mate van effectiviteit wel afhankelijk van de hydrologische situatie. Wanneer het systeem zuurstofloos wordt kan het fosfaat weer vrijkomen. Het is een dure end-of pipe maatregel.
7	Opvangen oppervlakkige afspoeling	Dit kan een effectieve maatregel zijn waarbij de bufferstrook gebruikt kan worden voor de infiltratiegreppel. Regionaal/per bedrijf zijn er verschillen of het werkelijk te implementeren is.
8	Sloot- en Slootkantbeheer	Deze maatregel is sowieso erg belangrijk voor de ecologie (lees waterkwaliteit), mits het goed wordt uitgevoerd. Voor emissiereductie van fosfaat is het vooral effectief in veenweidegebieden waar oevererosie een grote bron van fosfor in het water is. Sloot- en slootkantbeheer is nu een combinatie van maatregelen (beheerpakketten) die vallen onder het Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer, waar de agrariër een beheervergoeding ontvangt voor langjarig beheer. Indien het verplicht wordt zal deze financiering vervallen en is de vraag of de maatregel dan nog wel goed wordt uitgevoerd en de waterkwaliteit in de sloot erop vooruit gaat. Het zekerstellen van continue financiering voor dergelijke beheerdiensten is effectiever. Een andere kanttekening is dat waterschappen enkel voor het beheer van de primaire watergangen verantwoordelijk zijn.

Afweging tussen wettelijk verplichtend en stimuleringsmaatregelen

In algemene zin is het belangrijk dat per maatregel ook gekeken wordt of het is opgenomen in het GLB/ANLB/eco-regeling dan wel op andere wijze financieel gestimuleerd wordt. Zodra het wettelijk verplicht wordt vervalt de mogelijkheid om het op te nemen in ANLB of eco-regeling. Vooral als het niet meer in het ANLB valt, vervalt ook het (maatwerk) advies dat agrariërs krijgen vanuit agrarische collectieven bij de uitvoering van het (ecologisch) beheer. Hiermee kan de effectiviteit juist verminderen en is het erg belangrijk dit in de afweging tot de keuze van maatregelen mee te nemen. Daarbij is het belangrijk akkerbouwers en melkveehouders voldoende mogelijkheden te geven een inkomen te verdienen los van puur agrarische productie (gewas/ koe).

Advies

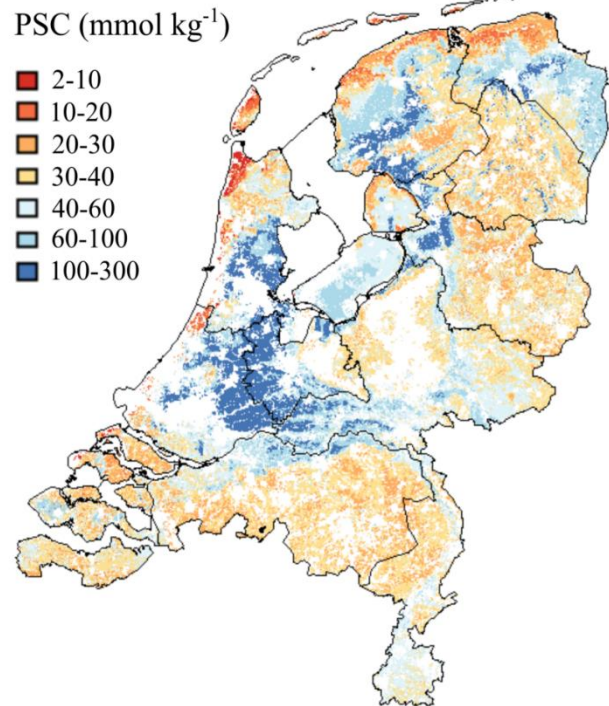
Ons advies is om met de maatregelen te sturen op doelen en lange termijn effectiviteit. Communiceer duidelijk hoe een maatregel bijdraagt aan het uiteindelijke doel van voldoende en soortenrijke planten en dieren in en om de sloot. De maatregelen moeten doelmatig zijn en de inzet moet proportioneel zijn ten opzichte van de effectiviteit. Indien een generieke maatregel gewenst is, is ons advies om in de gebruiksnorm een maximum te stellen aan de concentratie direct beschikbare fosfor (gemeten als P-CaCl₂) bij het vaststellen van de fosfaattoestand. Indien regionaal maatwerk wordt toegepast dan kunnen per regio, teelt, grondsoort de meeste van de andere maatregelen ook effectief ingezet worden. Waterschappen worden graag betrokken bij de overwegingen en besluiten die hierbij genomen worden.

Bijlage 1.

Nutriënten Verontreinigde gebieden vanuit oppervlaktewater (NV-gebied)



Maximum P Sorption Capacity (PSC)



Bijlage 2.

Leden van de Uniewerkgroep fosformaatregelen:

- Debby van Rotterdam (Amstel Gooi en Vecht)
- Berry Bergman (Waterschap Drents Overijsselse Delta)
- Jasperien de Weert (Waterschap Rijnland)
- Corine van den Berg (Amstel Gooi en Vecht)
- Annette Beems (Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier)
- Glen Spiessens (Waterschap Limburg)
- Vincent Hovinga (Waterschap Noorderzijlvest)