

Conceptreactie aan LNV**Versie 20 juni 2023**

Op woensdag 14 juni heeft de Unie het verzoek voor een uitvoeringstoets m.b.t. ontwerpbesluit bufferstroken ontvangen. Deze eerste ambtelijke concept reactie wordt afgestemd met de leden van de CWE op 3 juli en zal daarna uitgewerkt worden tot onze definitieve reactie die LNV uiterlijk 5 juli wil ontvangen.

Puntsgewijs hebben we de volgende opmerkingen. Dit betreft een ambtelijke inbreng is nog niet het standpunt van de Unie van Waterschappen. Hetzelfde geldt voor de opmerkingen in het document *Versie UHT UDO ontwerpbesluit bufferstroken.docx*. We zien graag een reactie van LNV tegemoet voor 27 juni zodat dit meegenomen kan worden ter voorbereiding voor de CWE op 3 juli.

1. Bufferstroken en teeltvrije zones kunnen niet afzonderlijk van elkaar bekeken worden omdat voor waterschappen (en agrariërs) bufferstroken en teeltvrije zones allebei langs watergangen spelen. Daarom zoeken we naar eenduidigheid en dat alle partijen het BAL op dezelfde manier interpreteren en uitvoeren. Ondanks dat harmonisatie in korte tijd niet is gelukt streven we ernaar om bufferstroken en teeltvrije zones zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen in de wijziging naar de omgevingswet.
2. Bufferstroken en teeltvrije zones hebben hetzelfde doel (namelijk beschermen van waterkwaliteit), maar een andere werking. Teeltvrije zones worden gezien als het beperken van een lozingsactiviteit, terwijl bufferstroken als milieubelastende activiteit worden beschreven in het ontwerpbesluit bufferstroken. Onduidelijk is of bufferstroken ook als lozingsactiviteit worden gezien, gelet op wijziging A. Er zou verwezen kunnen worden naar Artikel 2.4 uit het BAL. *Artikel 2.4 (bevoegd gezag waterschap) Voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij een waterschap en een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk is het dagelijks bestuur van het waterschap waarbinnen de activiteit geheel of in hoofdzaak wordt verricht het bevoegd gezag: a waaraan een melding wordt gedaan; b dat een maatwerkvoorschrift kan stellen; of c dat beslist op een aanvraag om toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen.*
3. Goed dat de onderbouwing van de breedte van bufferstroken is uitgewerkt, dit komt echter fragmentarisch voor in de toelichting op verschillende plekken. Graag samenhang hierin brengen.
 - a. P. 11 Niet onderbouwd wordt waarom afschaling bij water breder dan 1000cm niet mogelijk zou zijn. Schrap deze beperking van de afschaling.
 - b. P. 18 *Doordat de oppervlakte bufferstrook niet meetelt in de berekening voor de mestplaatsingsruimte, kunnen landbouwers met een bufferstrook minder meststoffen op hun bedrijf gebruiken. Dit draagt ook bij aan een verbetering van de waterkwaliteit.* Graag onderbouwen.
 - c. P. 18 Wat zijn de milieueffecten van afschaling? Zonder afschaling is een groter milieueffect mogelijk staat beschreven. Dragen de bufferstroken met afschaling wel voldoende bij aan de Nitraatrichtlijn en KRW doelen?
 - d. In het ontwerpbesluit bufferstroken staat niet onderbouwd waarom een bufferstrook van 1 meter nodig is en daarmee afwijkt van watervoerende sloten en teeltvrije zones. Is er een grotere kans op uit- en/of afspoeling naar oppervlaktewater? Is het een verplichting vanuit Europa (geldt dit voor heel Europa?), etc.
4. Definities verschillen en de daarbij behorende maatregelen. Onze inzet is om zoveel mogelijk dezelfde definities te hanteren voor hetzelfde doel.



- a. Wijziging F2 & P. 12 *In de situatie dat de waterlijn direct overloopt in het land en geen sprake is van een talud begint de bufferstrook op de waterlijn.* Waarom wordt hier geen gebruik gemaakt van de definitie bij een teeltvrije zone (*zie toelichting artikel 4.723a staan de volgende opties voor de insteek ...*)? Hiermee zijn alle partijen al jaren bekend.
 - b. droogvallende oppervlaktewaterlichamen uit bufferstroken hebben 1 m bufferstrook terwijl er geen teeltvrije zone geldt bij een droge sloot. Hoe is dat uitlegbaar richting agrariërs? Toevoeging zomer verwijderen, als het oppervlaktewaterlichaam per 1 april droog staat tot en met 1 oktober dan is deze ook in de zomer droog.
 - Bufferstrook: 'droogvallend oppervlaktewaterlichaam' > standaard 1 meter: *Oppervlaktewaterlichaam dat onder normale omstandigheden voor de zomer droogvalt en ten minste in de periode van 1 april tot en met 1 oktober onder normale omstandigheden droog staat.*
 - Teeltvrije zone: Droge sloot > geen mestvrije zone: grenzend aan gegraven waterloop die van 1 april tot 1 oktober onder normale omstandigheden geen water bevat. *Toelichting artikel 4.723i Langs greppels en droge sloten hoeft geen mestvrije zone te worden aangehouden. Meststoffen die door het ontbreken van een mestvrije zone onverhoopt toch in greppels en droge sloten terecht komen zullen doorgaans, al of niet gedeeltelijk, worden opgenomen door de aanwezige vegetatie. De kans dat de meststoffen alsnog in een oppervlaktewaterlichaam terecht komen, is daardoor beperkt.*
 - c. Welke definitie van oppervlaktewaterlichaam wordt bedoeld bij ontwerpbesluit bufferstroken? Graag een verwijzing opnemen.
 - De definitie van oppervlaktewaterlichaam volgens artikel 1.1 van de Waterwet is: Samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen, alsmede de bijbehorende bodem, oevers en, voor zover uitdrukkelijk aangewezen krachtens deze wet, drogere oevergebieden, alsmede flora en fauna. Het betreft de zonering 'waterstaatswerk' zoals die volgt uit de Waterwet.
 - De Kaderrichtlijn water (Krw) kent ook een, hiervan afwijkende, definitie van het begrip oppervlaktewaterlichaam (artikel 2): "een onderscheiden oppervlaktewater van aanzienlijke omvang, zoals een meer, een waterbekken, een stroom, een rivier, een kanaal, een deel van een stroom, rivier of kanaal, een overgangswater of een strook kustwater".
 - d. Definitie van landbouwgrond is in de meststoffenwet (artikel 1h) anders dan in dit ontwerpbesluit. Graag definitie uit meststoffenwet aanhouden: artikel 1h in de meststoffenwet: *landbouwgrond: grond waarop daadwerkelijk enige vorm van landbouw wordt uitgeoefend*. Of toelichten waarom andere definitie wordt gehanteerd.
 - e. Wat is de definitie van zuiveringsslib?
5. Weergeven van (droogvallende) oppervlaktewaterlichamen:
- a. Wie is verantwoordelijk voor het vaststellen van een droogvallend oppervlaktewaterlichaam? Op pagina 8 staat dat waterbeheerders dit kunnen aangeven, niet vaststellen. Met de CWE gaan we in gesprek hoe we als waterschappen om willen gaan met het aangeven van droogvallend oppervlaktewaterlichaam / droge sloten.
6. Toezicht en handhaving verduidelijken:
- a. Wie heeft primaire T&H taak? En welke (mede)overheden dragen bij en kunnen bijv. oren en ogen (lees toezicht) zijn voor de partij met primaire T&H taak? Afstemming en afspraken over samenwerking zijn nodig om duidelijk te krijgen wie nu waar voor verantwoordelijk is.
 - b. Teeltvrije zones worden gezien als beperken van lozingsactiviteit, hierdoor hebben waterschappen bevoegdheid voor T&H voor breedte van de teeltvrije zones, zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk, in samenwerking met NVWA. NVWA doet toepassingscontroles (heterdaad).
 - c. In het ontwerpbesluit wordt nu aangegeven dat een bufferstrook valt onder een lozingsactiviteit als aantoonbaar een lozing plaatsvindt (heterdaad), dan zijn



waterschappen bevoegd voor T&H. Echter op pagina 9 van het ontwerpbesluit staat dat bufferstroken het beste passen bij milieubelastende activiteit. Hoe verhoudt zich dat tot een lozingsactiviteit? Hoe kan het wel/niet aanhouden van een bufferstrook als lozingsactiviteit gezien worden? Graag het deel over lozingsactiviteit weglaten en/of uitleggen hoe T&H op basis van lozingsactiviteit bufferstroken kunnen toezicht houden/handhaven. De lozingsactiviteit is los van een bufferstrook ook niet toegestaan (verwijzing bijv. naar artikel 2.4).

- d. Bufferstrook valt onder milieubelastende activiteit, dan zijn NWWA en omgevingsdienst bevoegd voor T&H (bestuursrechtelijk).
- e. P12: De kaartlaag is een hulpmiddel voor landbouwers en geen voorschrift. Het kan voorkomen dat deze kaartlaag niet overeen komt met de feitelijke situatie in het veld en een te brede of een te smalle bufferstrook is ingetekend. (agrariërs kunnen zelf de fouten doorgeven aan RVO.nl). De afschaling (afhankelijk van type naastgelegen water en oppervlak percelen) is administratief lastig, zeker bij percelen met een polygoonvorm, er zou een deelbare applicatie met de juiste data beschikbaar moeten komen.
- f. In het ontwerpbesluit staat dat BOA's van waterschappen strafrechtelijk bevoegd zijn voor T&H, ook als het geen lozing, en dus een milieubelastende activiteit, betreft. Op welke grond is dit mogelijk? Is het gewenst om verschillend om te gaan met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bevoegdheden? Voor de strafrechtelijke bevoegdheid moet alle informatie over bufferstroken (zoals kaartmateriaal) beschikbaar zijn voor BOA's. In samenhang gelezen artikel 1, 61, 84 e.v. Waterwet, H 5 AWB, Besluit BOA, regeling BOA en beleidsregels BOA en het aanwijzingsbesluit BOA waterschappen (besluit van 13 juni 2019) is de conclusie dat de BOA dienst van de waterschappen enkel hun strafrechtelijke bevoegdheden mogen uitoefenen "voor zover noodzakelijk voor een goede vervulling van de aan de functie gerelateerde taken". Dit is direct gekoppeld aan de functie van waterschapscontroleur in dienst van het waterschap. (Artikel 3 lid 2, jo artikel 2 besluit van 13 juni 2019). Strafrechtelijk optreden op taken die niet bij de functie horen (artikel 1 waterwet) is m.u. niet mogelijk.
Voorstel om dit deel over BOA's en strafrechtelijk deel niet in de toelichting te beschrijven, alleen naar verwijzen als onderbouwd kan worden dat BOA's strafrechtelijk bevoegd zijn voor milieuactiviteiten zoals bufferstroken.

7. Beheer van een bufferstrook.

- a. De effectiviteit van een bufferstrook (en teeltvrije zone) hangt af van goed beheer van de strook/zone. Op pagina 9 van het ontwerpbesluit staan de voordelen van wel een gewas/vegetatie op een bufferstrook. Waarom is daar verder geen invulling aan gegeven in het ontwerpbesluit, dit gaat immers om bescherming van waterkwaliteit? Goed beheer stimuleren kan gezien worden als een verbeterdoelstelling voor de waterkwaliteit (en biodiversiteit) en kan gestimuleerd worden door alle betrokken partijen (buiten dit ontwerpbesluit).
- b. Op pagina 15 van het ontwerpbesluit wordt gesproken over maatwerk. Bredere bufferstroken kunnen verplicht aangewezen worden, maar ook verbieden van gewas op bufferstrook en stimuleren van goed beheer van een bufferstrook. Naar ons idee kan de hele alinea hierover weggelaten worden. Het verbieden van het hoofdgewas (uitgezonderd grasland) is een optie om vast te leggen in het BAL, want het gaat immers om het beschermen van de waterkwaliteit door regulering. Dit past goed bij de teeltvrije zone waarop ook geen hoofdgewas mag groeien.
Graag beheer van een bufferstrook gelijk stellen aan beheer van een teeltvrije zone, dus geen hoofdgewas. Dit geeft duidelijkheid voor de agrariër en is beter handhaafbaar want er is een visueel verschil. Daarbij is voor GLB bufferstroken mest en gewasbeschermingsmiddelen gebruik verboden, maar wel een teelt toegestaan. Dit is zeer onwenselijk omdat gewassen zonder mest minder groeien, vatbaarder zijn en dit gevolgen



kan hebben voor het gewas op het hele perceel. Dit kan opgelost worden door in dit ontwerpbesluit op te nemen dat er geen gewas (uitgezonderd grasland) op een bufferstrook mag staan.

- c. Tekstvoorstel: [Pagina 15. Het vaststellen van een maatwerkregel of maatwerkvoorschrift door het bevoegd gezag is mogelijk in de omgevingswet. Het is echter niet mogelijk om deze regels te versoepelen. Dit wordt geregeld in door artikel I, onderdeel C, van dit besluit. Dit kan als dit nodig is vanuit het belang van de waterkwaliteit en kan gaan om bijv. een bredere bufferstrook of beheer van een bufferstrook.](#)
 - d. Graag uitleg (niet in ontwerpbesluit) op welke basis andere partijen bredere bufferstroken en beheer kunnen verplichten voordat laatste zin wordt toegevoegd aan het besluit bufferstroken.
8. Op pagina 7 worden meststoffen beschreven (3.1.2). Ons inziens geldt dit niet voor bagger en slootmaaisel die niet bedoeld zijn als groeimedium. Het is van belang dat bagger en slootmaaisel niet op het talud terecht komt en daardoor komt het voor dat het op een bufferstrook/teeltvrije zone of verder in het perceel gedeponeerd wordt. Bagger en slootmaaisel moet wel dichtbij een oppervlaktewaterlichaam worden gedeponeerd volgens de Flora en Faunawet/Wet natuurbeheer, tenminste 48 uur. Aangelanden hebben een ontvangstplicht / afzet van talud maaisel. Er spelen vragen op dit vlak vanwege alle verschillende regelingen, bijv. voorwaarden in het GLB / ANLB. Het helpt als in het ontwerpbesluit bufferstroken verwezen wordt naar de ontvangstplicht.
9. In hoeverre heeft het *artikel 4.1199d (geen gelijkwaardige maatregel): Het treffen van een gelijkwaardige maatregel is tot en met 31 december 2025 uitgesloten voor artikel 4.1199c* gevolgen voor zones langs beekdalen zoals opgenomen in het NPLG? Daarnaast is een teeltvrije zone en GLB bufferstrook een gelijkwaardige maatregel. Wordt er bedoeld dat een bufferstrook verplicht is en niet kan worden vervangen door maatregelen met een gelijkwaardig effect op de waterkwaliteit?



Voor wat betreft hoofdstuk 5 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid hebben we de volgende toevoegingen:

5. Uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheid PM

De resultaten van de toetsen door RVO, NVWA en Rijkswaterstaat, en de formele adviezen van de Unie van Waterschappen (hierna: de Unie) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) worden verwerkt in volgende versies van dit besluit. De adviezen van de Unie en de VNG worden pas na de zomerperiode verwacht.

De volgende tekst is PM en gebaseerd op een inschatting door LNV van de reactie van RVO, NVWA en de Unie op basis van eerdere gesprekken.

In het kader van dit besluit zijn uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen uitgevoerd door RVO, NVWA en Rijkswaterstaat en is ambtelijk advies uitgebracht door de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Deze toetsen hebben betrekking op de wijzigingen die worden doorgevoerd met dit besluit.

RVO en ambtelijk UvW geven aan te verwachten dat met de ten opzichte van de Uitvoeringsregeling gewijzigde definitie van het droogvallende oppervlaktewaterlichaam betere mogelijkheden ontstaan om een kaartlaag bufferstrook te maken die aansluit bij de feitelijke situatie. Wel geeft de UvW aan te verwachten dat het enige tijd zal duren voordat de benodigde verbeteringen in de registraties door de vele waterbeheerders zijn doorgevoerd en RVO de kaartlaag kan verbeteren. Op dit moment loopt een uitvraag bij alle waterschappen om te toetsen of andere data beschikbaar is om verbeteringen in de kaartlaag op te baseren en wat daarvoor nodig is, bijvoorbeeld qua capaciteit. UvW wil, om de vele vragen van landbouwers te verminderen, graag meewerken aan de verbeteringen in de kaartlaag bufferstroken. Een verbeterde kaartlaag kan een positief hebben op de acceptatie van de kaartlaag door landbouwers en vervolgens bijdragen aan een verbeterde naleving van dit besluit.

NVWA en ambtelijk UvW herhalen de bij de Uitvoeringsregeling gemaakte opmerking dat een goede kaartlaag nodig is als hulpmiddel voor landbouwers en voor het goed uitvoeren van toezicht en handhaving van de bepalingen in dit besluit. Omdat de waterschappen in het kader van de Omgevingswet vooral aan de lat staan voor lozingsactiviteiten is een kaartlaag voor het optreden bij een lozingsactiviteit geen voorwaarde; immers voor een lozing gaat het vooral om het feit of meststoffen in het water komen. De afstand van waarop dit gebeurd is niet van belang. Voor RVO en NVWA is een goede kaartlaag wel een waardevol hulpmiddel bij het uitvoeren van toezicht en handhaving in het kader van de gebruiksnormen en het aanhouden van een bufferstrook waarop geen mest op of in de bodem mag worden gebracht. De feitelijke situatie in het veld blijft echter leidend. Een goede kaartlaag is daarnaast voor alle betrokken instanties van belang om landbouwers te informeren en het gesprek aan te kunnen gaan.

UvW maakt zich zorgen dat door het verschil in de aan te houden breedte van de bufferstrook tussen het droogvallende oppervlaktewaterlichaam en het overige oppervlaktewaterlichaam landbouwers mogelijk niet meer willen meewerken aan het plaatsen van stuwen om water te behouden. Alhoewel de toelichting over nut en noodzaak vanuit de verbetering van de waterkwaliteit in deze toelichting zijn verbeterd, ziet de UvW graag een betere onderbouwing.

UvW maakt zich zorgen om de verschillende definities en onderbouwingen tussen de onderdelen bufferstroken en teeltvrije zones. Deze kunnen niet afzonderlijk van elkaar bekeken worden omdat voor waterschappen (en agrariërs) bufferstroken en teeltvrije zones allebei langs watergangen spelen zoeken we naar eenduidigheid en dat alle partijen het BAL op dezelfde manier interpreteren en uitvoeren.

UvW maakt zich zorgen om het uitvoeren van de goede landbouwpraktijk geen onderdeel uitmaakt van dit ontwerpbesluit. Het verbieden van het hoofdgewas (uitgezonderd grasland) is een optie om vast te leggen in het BAL, want het gaat immers om het beschermen van de waterkwaliteit door regulering. Dit past goed

Commentaar [JH1]: Niet vanwege vragen. Waterkwaliteit is een kerntaak van waterschappen en daartoe leveren we een bijdrage.

Commentaar [JH2]: Dit is besproken in de werkgroep kaartmateriaal. Nog niet breed bij de waterschappen gedeeld en in beeld.

Commentaar [JH3]: IN eerste instantie is duidelijk beleid nodig. De uitwerking van bufferstroken is dermate complex dat een kaartlaag nodig is.

Commentaar [JH4]: Wel als we een bevoegdheid krijgen voor strafrechtelijk spoor.



bij de teeltvrije zone waar ook geen hoofdgewas mag groeien. Daarnaast is goed beheer van een bufferstrook is noodzakelijk om uit- en afspoeling te voorkomen. Dit kan door alle partijen (LNV, IenW, IPO, Unie) gestimuleerd worden.

UvW maakt zich zorgen om toezicht en handhaafbaarheid als deze bestuursrechtelijk alleen liggen bij NVWA en omgevingsdienst. Samenwerking zoals in de toelichting staat beschreven is hierbij noodzakelijk om als één overheid te werken. In die zin zien waterschappen de mogelijkheid om ogen en oren in het veld te zijn (lees toezicht) voor NVWA (en omgevingsdienst) zodat zij handhaving kunnen inzetten. Graag maken we daar afspraken over.

Commentaar [JH5]: Onder voorbehoud CWE 3 juli

De gecombineerde verantwoordelijkheid vanuit het aspect lozingsactiviteit en milieubelastende activiteit zal de komende jaren nog aandacht en afstemming vragen. De samenwerking die nodig is, is geen gevolg van dit besluit, maar inherent is aan het stelsel van de Omgevingswet. Dit zal wel specifiek voor bufferstroken uitgewerkt moeten worden, en kan vervolgens aansluiten bij andere samenwerkingsafspraken.