

Landelijke bronnenanalyse en fosformaatregelen (Bijlage)

Sander Mager / Jantine Haverkamp

Bespreekstuk (oordeelvormend)

Gevraagd besluit

- De CWE wordt commitment gevraagd op het leveren van data door de waterschappen via WenR aan LNV ten behoeve van het landelijk beleid rondom de Nitraatrichtlijn.
- De CWE wordt gevraagd in te stemmen met het ambtelijke proces voor de verbetering van de toestroomgebiedenkaart (opdracht van LNV aan WenR) en met de planning van de actualisatie van de landelijke bronnenanalyse en het (indien beschikbaar) aanleveren van data aan WenR / LNV.
- De CWE neemt kennis van de afspraak dat een ambtelijke werkgroep met een aantal waterschappen een adviesrol bekleedt voor alternatieve fosformaatregelen voor NV-gebieden die alleen vanuit fosfor zijn aangewezen als NV-gebied.
- CWE wordt gevraagd om bestuurlijke bespreekpunten mee te geven voor het overleg over relatie landbouw en KRW, met MlenW en MNenS, MLNV, IPO en UvW eind juni.

De kern van het advies

Doel van zowel de Nitraatrichtlijn als de Kaderrichtlijn Water is om de waterkwaliteit in Nederland te verbeteren. De normen van de Kaderrichtlijn Water moeten in 2027 gehaald zijn. Onder leiding van het ministerie van I&W beschrijft het stroomgebiedsbeheerplan (III) de gebiedsgerichte doelen en de aanpak. Waterschappen vullen dit gebiedsgericht nader in en zijn penvoerder voor de maatregelen. Alle overheden zijn verplicht bij te dragen aan het uitvoeren van de maatregelen.

Voor de maatregel 'verminderen emissie van stikstof en fosfor uit de landbouw' is afstemming met het nitraatactieprogramma. Het ministerie van LNV stelt dit nitraatactieprogramma op in nauw overleg met de Europese Commissie (EC). Nederland heeft tot 2026 derogatie verleend gekregen om meer dierlijke mest te gebruiken. In de derogatiebeschikking heeft de EC aangegeven dat Nederland nutriënten verontreinigde (NV) gebieden moet aanwijzen.

In 2022 werden de waterschappen verrast dat een aantal waterschapsgebieden aangewezen werd als NV-gebied. Als reactie daarop wilden de waterschappen betrokken worden bij de verdere aanwijzing. In 2023 hebben de waterschappen advies gegeven over de toestroomgebiedenkaart om gedetailleerder NV-gebieden aan te wijzen. In korte tijd hebben de waterschappen dit gedaan. Ook de waterkwaliteitsdata uit de monitoring van de waterschappen is benut. Daarnaast hebben een aantal waterschappen en de Unie deelgenomen in een werkgroep om inhoudelijk mee te denken over de aanwijzingscriteria. Er is advies gegeven, maar de methode van aanwijzen is niet met de waterschappen gedeeld of besproken totdat de EC akkoord was met de methode van LNV. Waterschappen werden wel verbonden aan de aanwijzing van NV-gebieden doordat zij data hadden geleverd.

Ter voorbereiding van het 8^e Nitraatactieprogramma zal een nieuwe landelijke bronnenanalyse uitgevoerd worden waar aan waterschappen wordt gevraagd beschikbare data te leveren. Een goede toestroomgebiedenkaart is noodzakelijk als start voor de uitwerking van deze bronnenanalyse. LNV wil beide stukken, zowel de kaart als analyse, in samenspraak met de waterschappen uitvoeren. De CWE wordt commitment gevraagd op de betrokkenheid bij de ontwikkeling van de toestroomgebiedenkaart en de landelijke bronnenanalyse door middel van het beschikbaar stellen van data.

Daarnaast is het mogelijk om in het laatste jaar van de derogatie (2025) alternatieve fosformaatregelen te nemen voor die NV-gebieden die zijn aangewezen op basis van fosfor. In de Kamerbrief van 5 december 2023 is toegelicht dat voor de totstandkoming van fosfaatmaatregelen een advies wordt gevraagd aan de Commissie Deskundigen Meststoffen (CDM).

De stukken van LNV liggen ter consultatie voor aan de CWE. De uiteindelijke aanpak wordt ambtelijk afgestemd met LNV.

Uitgangspunten en planning toestroomgebieden (CWE 24-21b VERTROUWELIJK (nazending))

Uitgangspunten en planning actualisatie bronnenanalyse (CWE 24-21c VERTROUWELIJK (nazending))

Uitgangspunten en planning voor de alternatieve fosformaatregelen (CWE 24-21d VERTROUWELIJK (nazending))

Argumenten

Betrokkenheid bij mestbeleid

1. Geen data leveren
 - a. Niet gewenst, waterschappen zijn de kennishouder van de noodzakelijke data, niet leveren betekent geen verantwoordelijkheid nemen met het onderliggende doel van de richtlijn, namelijk waterkwaliteitsdoelen behalen.
2. Waterschappen zijn enkel verantwoordelijk voor het leveren van beschikbare data
 - a. Er vindt geen overleg plaats over het beleid dat LNV opstelt met de data als onderlegger. Waterschappen delen hun kennis niet.
 - b. Niet gewenst, want waterschappen zijn kennishouder en medeverantwoordelijkheid om waterkwaliteitsdoelen te behalen.
3. Waterschappen zijn verantwoordelijk voor het leveren van beschikbare data en afspraken over rolverdeling tussen overheden
 - a. Waterschappen adviseren de Rijksoverheid, maar zijn niet verantwoordelijk voor het beleid.
 - b. Als adviezen van waterschappen zijn opgevolgd of er is in overleg commitment voor het beleid, dan kunnen de waterschappen het beleid wel steunen en uitdragen.
 - c. Voorwaarde is dat stukken worden gedeeld door LNV met alle waterschappen en er tijd is om standpunt te bepalen in de CWE.

Toestroomgebiedenkaart

Aan de waterschappen wordt gevraagd om in overleg met WenR tot een toestroomgebiedenkaart te komen die aansluit bij het gebruik van de kaart (8^e NAP en landelijke bronnenanalyse).

De toestroomgebiedenkaart is in opdracht van LNV door de WenR gemaakt voor de NV-gebieden en waterschappen hebben in korte tijd inbreng geleverd. LNV wil de toestroomgebiedenkaart verbeteren, o.a. de afwatering op rijkswater. De Unie heeft gevraagd of waterschappen nog een check mogen uitvoeren en met WenR in overleg als er andere inzichten zijn over de toestroomgebieden. De vernieuwde toestroomgebiedenkaart wordt gebruikt voor het 8^e Nitraat Actie Programma. Aan de waterschappen wordt gevraagd om in overleg met WenR tot een toestroomgebiedenkaart te komen die aansluit bij het gebruik van de kaart (8^e NAP en bronnenanalyse). Afgesproken in het BO met LNV is dat waterschappen verantwoordelijk zijn voor de data die zij leveren, in dit geval aan WenR.

De kleinere schaal van toestroomgebieden t.o.v. waterschapsbeheergebieden geeft de mogelijkheid om gebiedspecifieker de bronnenanalyse uit te voeren en maatregelen te treffen. In de reactieronde met WenR wordt aan de waterschappen gevraagd of zij voldoende herkennen van wat er is aangeleverd voor deze kaart?



Bronnenanalyse

Waterschappen zijn gevraagd hun kennis te delen om tot goede maatregelen te komen. Met behulp van de bronnenanalyses van de waterschappen is een verfijning en validatie mogelijk ter verbetering van de landelijke bronnenanalyse. De water- en landbouwsector zijn het meest gebaat bij gerichte maatregelen op basis van een bronnenanalyse op een schaalniveau kleiner dan het beheergebied van de waterschappen.

De waterschappen hebben veel kennis die bijdraagt aan gerichte maatregelen voor de landbouwsector.

De waterschappen waren teleurgesteld in het proces rond de NV-gebieden. Enerzijds is het verleidelijk om niet mee te werken aan nieuw beleid van LNV. Anderzijds draagt ook het LNV-beleid voor de nitraatrichtlijn bij aan een verbetering van de waterkwaliteit en onze doelen voor de Kaderrichtlijn Water. Een ordentelijk proces met werkbare termijnen is dan wel van belang.

Bestuurlijke aandachtspunten

De agrarische sector is zeer actief in de lobby op het gebied van mest, nitraat en waterkwaliteit. Actualiteiten en ontwikkelingen in de landbouw gaan veel breder dan alleen dit dossier. Het handelen op dit dossier kan invloed hebben op andere (landbouw)dossiers.

Maatregelen van LNV voelen als maatregelen van de/één overheid. Daarom worden waterschappen ook aangesproken op beleid en regelgeving van LNV. Uitlegbaarheid en navolgbaarheid zijn belangrijk bij de ontwikkeling van maatregelen.

Tegelijkertijd vindt de evaluatie van de Meststoffenwet en de Impuls Kaderrichtlijn Water plaats. Door LNV en IenW is op 24 april jl. toegezegd dat de landelijke bronnenanalyse voor het 8e NAP zoveel mogelijk gezwaluwstaart wordt met de Tussenevaluatie KRW.

De NV-gebieden gelden in principe voor 2024 en 2025. Alleen NV-gebieden die op basis van fosfor aangewezen zijn, kunnen wijzigen in maatregelen voor 2025.

Maatregelen die in de uitvoering bij de waterschappen komen te liggen zullen een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) ondergaan, om de uitvoerbaarheid (juridisch en financieel) te bezien, alvorens deze maatregelen worden ingevoerd.

Risico's

- Het risico bestaat dat er een eenzelfde proces ontstaat als bij de totstandkoming van de NV-gebieden in 2023 waar veel onvrede over is bij de waterschappen.
- Risico is dat er geen commitment is voor het beleid van LNV, maar dat waterschappen er wel op aangesproken worden omdat zij data hebben geleverd.
- Onvolkomenheden rondom de verschillende bronnenanalyses worden niet opgelost, er ontstaan verschillen die doorwerken in beleid en uitvoering.
- Waterschappen worden niet tijdig geconsulteerd en daarmee verrast door nieuw beleid.
- Bij niet delen van beschikbare informatie en niet adviseren door de waterschappen wordt er geen verantwoordelijkheid genomen voor het behalen van waterkwaliteitsdoelen, zoals de KRW.

Besproken in

Schriftelijk is een aantal keer informatie gedeeld met de Themagroep Landbouwemissies. Met behulp van de themagroep is ook een overzicht gemaakt van de beschikbare bronnenanalyses bij de waterschappen.



Het overzicht van de bronnenanalyses wordt op 21 mei met hen besproken. Op 21 mei wordt met de themagroep het delen van gegevens voor het 8^e NAP besproken en welke voorwaarden nodig zijn.

In het bestuurlijke overleg met LNV, IenW, IPO en Unie van 24 april jl. heeft de Unie gewaarschuwd voor verlies van draagvlak bij de agrarische sector door o.a. de aanwijzing van NV-gebieden, waardoor bereidheid om maatregelen te nemen afneemt. Spanning zit bij het delen van de bronnenanalyse zit in het vervolg aan maatregelen die LNV opstelt. Er is afgesproken dat er ambtelijk afspraken worden gemaakt over de methode van de bronnenanalyse en toestroomgebiedenkaart.

Vanuit de Unie is tijdens het BO aan de Minister gevraagd hoe verstandig het is om op huidige spoor door te gaan, omdat dit tot zeer veel verzet in de sector leidt en de waterkwaliteit alleen gebaat is bij maatregelen die in de praktijk effectief zijn. Minister heeft geantwoord dat hij geen ander spoor ziet dan het huidige spoor, dat nieuwe landelijk dekkende bronnenanalyse van belang is voor draagvlak sector, evenals alternatieve P-maatregelen.

LNv geeft aan door te moeten met implementatie van maatregelen en heeft daar gegevens van waterschappen voor nodig. Boeren vragen om actualisatie van bronnenanalyse en willen actuele gegevens voor het 8^e NAP. LNV vraagt om de route om tot maatregelen te komen te respecteren. LNV heeft toegezegd te zorgen voor betrokkenheid van medeoverheden bij het 8^e NAP. Op verzoek van de Unie gaat LNV een breed overleg organiseren om de dossiers m.b.t. landbouw en waterkwaliteit in samenhang te bespreken.

De eerder toegestuurde schriftelijke inbreng van 5 april 2024 (CWE 24-21e) is bijgevoegd. De concept besluitenlijst van het BO van 24 april (CWE 24-21f VERTROUWELIJK) is vertrouwelijk gedeeld. Dit betreft een ambtelijke appreciatie van de genomen besluiten, de besluitenlijst zal bij een volgend BO goedgekeurd worden.

De WWE heeft op 26 april 2024 gesproken over de Landelijke Bronnenanalyse en de alternatieve fosformaatregelen. Hier kwam het volgende beeld naar voren: Waterschappen willen betrokken zijn, maar weten dat onze methodes en analyses verschillen tussen de waterschappen. De betrokkenheid moet zich vooral richten op toelichting op de data: waar zijn ze voor verzameld, welk detailniveau, wat is de betekenis van de uitkomsten. Er is schaalverschil. Die toelichting moet zichtbaar blijven gedurende het proces en bij de producten. Dat geldt ook voor alternatieve P-maatregelen. Waterschappen kunnen prima adviseren. Waterschappen hebben maar kort de tijd om te leveren. Als waterschappen vaker dit soort vragen krijgen willen we wel een landsdekkend beeld kunnen geven.

Voor de toestroomgebiedenkaart willen de waterschappen een gesprek voeren of de waterschappen de kaart voldoende herkennen van wat waterschappen hebben aangeleverd en wat daaruit geconcludeerd wordt. De WWE adviseert de toestroomgebiedenkaart ambtelijk vast te laten stellen en te laten aanleveren omdat deze niet bestuurlijk is, maar feitelijk/technisch van aard.

27 mei vindt er een bijeenkomst plaats met de CWS en CWE over NPLG en KRW. Dit heeft raakvlakken met het mestbeleid.

Vervolg/Communicatie

- Ledenbrief over proces van leveren data en betrokkenheid.
- Bestuurlijk overleg met LNV medio juni.