

Waterschappen, stikstof en waterbeheer



Wim Zwanenburg

De uitvoering van het stikstofbeleid ligt voor een belangrijk deel bij de provincies, maar in de gesprekken met bemiddelaar Remkes over de stikstofproblematiek deden ook de waterschappen een duit in het zakje. De Unie van Waterschappen (UvW) schaarde zich begin april al achter de globale aanpak van de stikstofcrisis die toen door het kabinet net in de Hoofdlijnenbrief was gepubliceerd. Minister Van der Wal (Natuur en Stikstof) wil een schoon, leefbaar land met ruimte voor ondernemers en ziet daarbij een sturende rol voor 'water en bodem', zoals het ook staat in het coalitieakkoord. Een versnelde vermindering van de stikstofuitstoot is volgens de waterschappen onontkoombaar om te voorkomen dat natuurgebieden verder verschromelen, de soortenrijkdom (biodiversiteit) vermindert en steeds meer dieren en planten verdwijnen. Natuurherstel is ook een belangrijke stap in de verbetering van de waterkwaliteit. En dat is nodig, want na de stikstofcrisis dreigt alweer een volgende crisis over de normen voor waterkwaliteit in Nederland. Door niet te voldoen aan de Europese normen, dreigt voor Nederland een nieuwe natuurcrisis, vergelijkbaar met die rond stikstof.

In de gesprekken over de stikstofproblematiek bepleiten de waterschappen steeds dat de stikstofaanpak ook moet bijdragen aan de verbetering van de waterkwaliteit, de gevolgen van klimaatverandering (zoals de droogte) moet bestrijden en ruimte moet bieden aan water. Klimaatadaptatie betekent

dat er ruimte moet zijn de waterveiligheid te borgen en ruimte om wateroverlast en droogte te voorkomen, door zowel ruimte te reserveren voor waterberging en zoetwaterbuffers. Met een steeds grotere druk op de ruimte, verdichting door meer te bouwen, zal dat een behoorlijke opgave zijn.



Reageren?
wimzwanenburg@hotmail.com

Stikstof en de eigen processen van de waterschappen

De stikstofproblematiek leidde in 2019 van de ene op de andere dag tot een vergunningplicht wanneer een project een stikstofeffect had op een Natura 2000-gebied. Vervolgens golden strikte eisen om een vergunning te kunnen krijgen. Om vergunningplicht te voorkomen of vergunning te krijgen zijn in 2021 weer nieuwe regels gaan gelden. Bij de eigen processen van de waterschappen worden vooralsnog weinig vergunningsbeperkingen door de stikstofproblematiek ervaren. Het optreden van beperkingen op korte termijn wordt niet verwacht, maar kan ook niet uitgesloten worden. Binnen een aantal waterschappen opereren er 'stikstofrisico-teams'. Voor alle bouwactiviteiten van de waterschappen, zoals dijken versterken, renoveren, of bouwen van nieuwe rioolzuiveringsinstallaties wordt nog getwijfeld aan de juridische houdbaarheid van vrijstellingen en in het bijzonder de 'bouwvrijstelling' uit de Stikstofwet.

Waterschappen trachten ook bij te dragen aan de emissiereductiedoelen door waar mogelijk stikstofemissies te verlagen in het verbranden van brandstoffen en hiervoor gelden ook reductiedoelen vanuit het Klimaatakkoord. Terugdringen van CO₂ leidt ook tot een afname van stikstofoxiden. Zo heeft bij waterschap Amstel, Gooi en Vecht een groengasinstallatie op RWZI Amsterdam West in 2021 een grote reductie voor zowel CO₂ en stikstof opgeleverd. De emissie van afnemers is weliswaar gelijk gebleven (aardgas is vervangen door groengas), maar de emissie van het waterschap en depositie op natuurgebieden is gedaald.

Regionaal maatwerk en draagvlak

De waterschappen spreken hun steun uit voor het stikstofbeleid, maar zij staan daarbij wel voor een dilemma: vasthouden aan enkelvoudig, strak gedefinieerde normen en een strakke deadline ondergraaft het draagvlak voor het beleid, de verlangde medewerking van de boeren. Indien echter het economisch bestaansrecht onder de veehouderijbedrijven wordt weggetrokken, zullen zij niet langer bereid zijn investeringen te doen in dure, kostbare investeringen zoals onderwaterdrainage en andere maatregelen van de waterschappen die er op gericht zijn om de bodemdaling af te remmen. Er lopen allerlei pilots in de veenweidegebieden waar dan direct een streep door wordt gehaald. De waterschappen werken ook samen met boeren en tuinders aan

'Door niet te voldoen aan de Europese normen, dreigt voor Nederland een nieuwe natuurcrisis, vergelijkbaar met die rond stikstof'

schoon en voldoende water en een betere bodem in het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer¹. Veel agrariërs hebben zich enorm ingespannen om de erfafspoeling en het gebruik van antibiotica voor het gezond houden van hun vee te verminderen, of om minder te bemesten langs slootkanten, om minder bestrijdingsmiddelen te gebruiken. Dat draagvlak van samenwerking in de agrarische sector moet verbreed worden, niet ondergraven. De frustraties over de stikstofproblematiek vormen een risico voor de verdere ontwikkeling van gebiedsprocessen waarbij provincies en waterschappen zijn betrokken. De UvW vindt het dan ook belangrijk om te onderstrepen dat het terugdringen van de stikstofuitstoot om regionaal maatwerk vraagt. De waterschappen hebben veel kennis over specifieke gebieden en zijn daarmee essentiële partners in de gebiedsgerichte aanpakken die regionaal worden uitgerold om de stikstofuitstoot te verminderen en natuurherstel te bevorderen.

De problematiek van te strenge, eenduidig gedefinieerde normen

Hoewel de waterschappen in collectief verband van de Unie van Waterschappen niet pleiten voor het loslaten van de strak gedefinieerde normen zoals de Kritische Depositie Waarden (KDW's), herkennen zij wel de problematiek van te strenge normen. Zo hebben de waterschappen zelf te maken met de normen voor de waterkwaliteit uit de Europese Kaderrichtlijn Water die in 2027 gerealiseerd moeten zijn. Minister Mark Harbers van infrastructuur en waterstaat meldde in april dit jaar dat Nederland de Europese normen voor de waterkwaliteit, waaraan ons land in 2027 moet voldoen, waarschijnlijk niet gaat halen. Minister Harbers verwacht niet dat sectoren of activiteiten 'generiek' op slot zullen gaan zoals het geval was bij de stikstofcrisis, maar vanwege het niet voldoen aan KRW-normen kan Brussel wel forse geldstraffen opleggen, variërend van dwangsommen tussen de 5.000 en 300.000 euro per dag en boetes van 1 miljoen tot 40 miljoen euro. De Kaderrichtlijn Water legt vast dat al het Europese grond- en oppervlaktewater in 2027 van goede kwaliteit moet

1. <https://agrarischwaterbeheer.nl/>

zijn. Verschillende typen 'waterlichamen' (zo'n 745 Nederlandse rivieren, beken, meren en plassen, kanalen en vaarten) moeten aan verscheidene chemische, biologische en ecologische eisen voldoen. Naast deze 745 waterlichamen zijn er ook nog de zogenaamde 'overige kleine wateren', waarvan de toestand veelal ook nog niet voldoende is, maar die niet Europees genormeerd zijn.

De Kaderrichtlijn Water is een wet die sinds 2000 van kracht is. Daarbij gaat het onder meer over de aanwezigheid van chemicaliën en de leefbaarheid voor algen en vissen. Pas als deze factoren allemaal van goede kwaliteit zijn, krijgt het waterlichaam in kwestie het predicaat 'in goede toestand'. Op dit moment voldoet vrijwel geen enkel Nederlands waterlichaam geheel aan die kwaliteitseisen. De normen zijn ook wel bijzonder streng geformuleerd: Het 'one out, all out-principe' uit de KRW betekent dat als een waterlichaam op basis van één parameter niet voldoende scoort, de eindscore van het hele waterlichaam 'rood' is (dus niet voldoet aan de goede toestand). Bijkomend probleem is dat de ecologische toestand van de waterlichamen niet achteruit mag gaan, maar helaas blijkt dat toch vaak het geval. De achteruitgang zit vooral in de scores

'Dat draagvlak van samenwerking in de agrarische sector moet verbreed worden, niet ondergraven'

op watertemperatuur, waterflora, concentraties van bepaalde schadelijke stoffen, viskwaliteit en voedingsstoffen als stikstof en fosfor, blijkt uit de openbaar beschikbare cijfers van het Informatiehuis Water², een overheidsorganisatie die de oordelen en voorspellingen over tientallen ijkpunten voor chemische, biologische en ecologische waterkwaliteit bijhoudt.

Volgens het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) is van 'feitelijke achteruitgang van de waterkwaliteit nauwelijks sprake', De geconstateerde achteruitgang schrijft het ministerie toe aan veranderende meetmethodes, normen en 'calamiteiten en extreme weersomstandigheden'. Nederland zou daarom geen extra risico lopen op boetes. Voor de waterschappen is de

achteruitgang echter wel degelijk meer dan een papieren werkelijkheid. Zo is er in het waterschap Amstel, Gooi en Vecht een sterke achteruitgang van het aantal waterplanten in de Oostelijke Vechtplassen en daarmee ook van waterdieren. Dit bleek nog onlangs uit een toets die Natuurmonumenten elke zes jaar uitvoert. In de Oostelijke Vechtplassen komt steeds minder grondwater vanuit de hooggelegen Utrechtse Heuvelrug naar boven "kwellen". Dat komt onder andere door sterk toegenomen bebouwing en toename van grondwateronttrekkingen. Hierdoor verdroogt de Heuvelrug en komt er minder kwelwater uit. Terwijl kwelwater juist schoon is en stoffen zoals kalk en ijzer bevat, waar veel waterplanten van afhankelijk zijn.

De aanpak van stikstof in waterbeheer

Om de stikstofaanvoer naar water te verminderen moeten stikstofbronnen worden aangepakt. Die noodzaak is inmiddels duidelijk. Maar zelfs als dat op korte termijn gebeurt, is het effect op de waterkwaliteit niet direct zichtbaar. Op de bodems van de sloten, plassen en meren bevindt zich namelijk nog de erfenis van de jarenlange overmatige stikstofaanvoer. Naast de aanpak van de bron is het dus zaak om ook te sturen op een maximaal stikstofverwijderend watersysteem in Nederland. Daarom wordt ook in sloten ecologisch waterbeheer steeds meer de norm. Waterbeheerders streven er naar om de biodiversiteit in de sloot en op de oever te verhogen, bijvoorbeeld door natuurvriendelijke of geleidelijk aflopende oevers te creëren. Dit vergroot het zelfreinigend vermogen van sloten (door nitrificatie en denitrificatie optimaal aan elkaar te koppelen) en de variatie in soortensamenstelling van waterplanten en zuurstoftoevoer naar de bodem te laten toenemen.

Afschaffing derogatie vanwege de 'tegenvallende' waterkwaliteit

De Europese Commissie wil vanwege de volgens strenge normen als slecht beoordeelde kwaliteit van de Nederlandse wateren geen zogeheten derogatie meer toestaan. Nederland krijgt vanwege de specifieke bodemgesteldheid en gewasbehoefte al jaren een uitzondering op de Europese regels voor het uitrijden van dierlijke mest, waardoor Nederlandse boeren meer mest op het land mogen uitrijden dan boeren in andere Europese landen. Nederlandse boeren kunnen

in 2022 nog volledige derogatie aanvragen voor het uitrijden van dierlijke mest. De jaren daarna volgt een geleidelijk afbouwpad tot en met 2025. Vanaf 2026 krijgen Nederlandse boeren geen uitzondering meer om meer mest uit te rijden dan 170 kg per hectare, de zogenaemde derogatie. Dat staat in de conceptderogatiebeschikking die de Europese Commissie begin september heeft gedeeld met de lidstaten. Nederland moet van de EC bovendien binnen enkele jaren zogenaemde 'verontreinigde gebieden' aanwijzen, waar de derogatie sneller zal worden afgebouwd en aanvullende eisen worden gesteld. Daarbij zal een bijstelling van de mestproductieplafonds plaatsvinden. De gevolgen van het afbouwen van de derogatie zijn groot voor melkveehouders. Veel agrariërs zullen tegelijkertijd worden geconfronteerd met hoge kosten voor de afvoer en verwerking van dierlijke mest en de noodzaak om tegen hoge kosten extra kunstmest aan te kopen, tegen hogere, sterk stijgende tarieven. Of het Nederlandse waterbeheer hier per saldo schoner van wordt, waag ik te betwijfelen. Niet alleen stikstof is nodig om gras- en maisplanten te voeden, ook fosfaat en kalium moeten weer worden aangevoerd. Daarnaast gaat ook kostbare organische stof verloren waar de huidige gewassen dringend behoefte aan hebben. Dat zorgt zelfs voor meer transportbewegingen en CO₂-uitstoot. Voor veel agrarische bedrijven zal dit een nekslag zijn.



'Voor de waterschappen is de achteruitgang echter wel degelijk meer dan een papieren werkelijkheid'

Ondanks bovengenoemde problemen is het echter toch te ongenueanceerd te stellen dat de kwaliteit van de Nederlandse oppervlaktewateren totaal niet goed is. De terugkeer van de otter in de Nieuwkoopse Plassen en het Naardermeer, zelfs in de buurt van Amsterdam, is daar een mooi bewijs van. In veel Nederlandse wateren is de visstand sterk verbeterd en kan er ook weer gezwommen worden. De waterschappen hebben met de afvalwaterzuiveringsinstallaties en het terugdringen van ongezuiverde lozingen de afgelopen decennia fors bijgedragen aan schoon oppervlaktewater in Nederland, maar er rest nog steeds een enorme inspanningsverplichting. •



2. <https://www.waterkwaliteitsportaal.nl/kw-bronbestanden>