NUTRIËNTENMAATWERK IN DE POLDER

Naar een effectief regionaal nutriëntenbeleid

Eindadvies Nutriëntenproject Rijn-West

Mei 2013

NEDERLAND LEEFT MET WATER

EUROPESE KADERRICHTLIJN WATER

DEELSTROOMGEBIED RIJN-WEST

Voorwoord*:* “De sleutel ligt in de regio”

Kunnen we zorgen voor schoon water in sloten, meren en plassen in Nederland en tegelijkertijd toekomstperspectief bieden aan agrarische bedrijven? En dat in tijden van crisis? In het stroomgebied Rijn-West hebben we die handschoen opgepakt.

Voor u ligt het eindadvies ‘Nutriëntenmaatwerk in de Polder’, dat tot stand is gekomen in een intensieve samenwerking tussen de partners in het RBO Rijn-West, LTO Nederland en KAVB. De bestuurlijke begeleiding van het advies is verzorgd door dhr. Schouffoer (waterschappen), dhr. Bragt (gemeenten), dhr. de Vries (provincies), dhr. Bikker en dhr. Knibbe (LTO noord) en dhr. Apeldoorn (KAVB).

Nutriënten in het oppervlaktewater vormen in Rijn-West een groot probleem voor het bereiken van de gewenste waterkwaliteit en het halen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water. Zowel landbouw-emissies als de complexiteit van het water- en bodemsysteem in Rijn-West spelen daarbij een belangrijke rol. Provincies, waterschappen en de landbouw hebben een gezamenlijke aanpak uitgewerkt onder de noemer “Nutriëntenmaatwerk in de polder”.

Want als er één ding is gebleken, dan is het dat het om *maatwerk* gaat. Maatwerk voor zulke uiteenlopende gebieden als veenweiden, droogmakerijen en het bollengebied. Maatwerk op afzonderlijke agrarische bedrijven en bij afzonderlijke waterschappen. Maatwerk om maximaal resultaat te boeken tegen zo laag mogelijke kosten. En zo bij te dragen aan een blijvend toekomstperspectief voor agrarische bedrijven. Waar mogelijk wordt daarom ook ingezet op een integrale aanpak van waterkwaliteit- en waterkwantiteit, alsmede op landbouwstructuurverbetering.

Dit vraagt om een intensieve samenwerking van overheid en bedrijfsleven. Commitment en vertrouwen zijn daarbij sleutelwoorden. De afgelopen tijd is in Rijn-West een veelbelovende samenwerking op gang gekomen, waarbij overheden en agrarische sector zich committeren om te werken aan schoon water én toekomstperspectief. Die insteek sluit naadloos aan bij de doelen van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer, zoals dat door de agrarische sector landelijk is geïnitieerd.

“Nutriëntenmaatwerk in de polder” is een eerste stap. Nu komt het op uitvoering aan. Wij roepen alle betrokkenen op om de aanpak ook in de praktijk tot een succes te maken! Als dat lukt, is dat een welkom alternatief voor nieuwe generieke regelgeving. We gaan gezamenlijk voor het maximaal haalbare. Op onze beurt vertrouwen wij er op dat het Rijk onze inspanningen op waarde weet te schatten en ze waar nodig ook zal ondersteunen.

Ralph de Vries	Siem-Jan Schenk
Voorzitter RBO Rijn-West	voorzitter LTO-Noord

1. Inleiding

Dit is het eindadvies van de Nutriëntenprojectgroep Rijn-West aan het RBO Rijn-West en LTO Noord-/KAVB. Het bestaat uit 5 hoofdadviezen aan het RBO, afzonderlijke partijen en de agrarische sector, uitgesplitst in sub-adviezen, voorzien van een uitwerking in deelrapporten.

Aanleiding en inhoud
Achtergrond van het advies is de constatering in het eerste SGBP dat veel waterlichamen in Rijn West een “doelgat” m.b.t. nutriënten kennen. De oorzaken daarvan liggen zowel bij nutriëntenemissies, als in de complexiteit van het water- en bodemsysteem in Rijn-West. Zo kent het veenweidegebied de meest extensieve veehouderij van Nederland en desondanks een hoge belasting met nutriënten. Ook in diepe polders en het bollengebied is sprake van een eigen mix van nutriëntenproblemen en achterliggende oorzaken. Het advies is dan ook specifiek uitgewerkt voor de 3 deelgebieden veenweiden, diepe polders/droogmakerijen en bollen. Die inzet is terug te vinden in 3 afzonderlijk leesbare deelrapporten en bijbehorende factsheets.

Het advies bouwt voort op het werk van de Werkgroep Nutriënten Rijn-West uit 2010. Uit de lijst met maatregelen van de Werkgroep en andere lijsten zijn de meest *kansrijke* maatregelen geselecteerd en gekoppeld aan instrumenten voor implementatie. Daarbij is uitgegaan van de 3 pijlers uit het Werkgroepadvies (*beter doen wat werkt, werken aan onbekenden, doorwerken en verankeren*).

Ook andere aanbevelingen van de Werkgroep zijn uitgewerkt. Zo is een stappenplan ontwikkeld waarmee de opgaven per waterlichaam duidelijk in beeld kunnen worden gebracht. Hoe groot is de opgave en hoe ziet die opgave er precies uit? Waar kunnen normen worden bijgesteld en waar kan (beargumenteerd) worden voorgesorteerd op uitstel van doelbereik? Waar is sprake van afwenteling op benedenstroomse wateren en de Noordzee? Op grond daarvan kunnen ambitie en middelen worden gefocust op gebieden waar het zowel nodig als mogelijk is om resultaat te boeken. Ook dit stappenplan is uitgewerkt in een eigen deelrapport.

Totstandkoming en samenwerking
Dit advies is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met betrokken partijen, waaronder de agrarische sector, agrarische natuurverenigingen en onderzoeksinstellingen. De geselecteerde landbouwmaatregelen richten zich veelal op een verfijning (en niet zozeer een beperking) van de agrarische bedrijfsvoering. Daarnaast is ook gezocht naar maatregelen in het watersysteem zelf. In alle gevallen staan kansen centraal.

Alle partijen zijn zich bewust van het feit dat dit vraagstuk alleen is op te lossen door intensieve samenwerking, waarbij iedere partij een bijdrage levert aan het bereiken van het gezamenlijke doel.

Voor LTO waren de belangrijkste redenen om in dit nutriëntenproject samen te werken met het RBO Rijn-West:
- *de complexiteit van het watersysteem in Rijn-West en de afhankelijkheid van de landbouw in Rijn-West van een goed watersysteem*
- *de wens om de mogelijkheden te benutten die de KRW biedt om normen bij te stellen*
- *de wens om gezamenlijk de meest kansrijke en inpasbare maatregelen in de volle breedte in beeld te brengen en daar ook daadwerkelijk mee aan de slag te gaan.*

Operationalisering
Voor operationalisering van de voorstellen zijn afspraken tussen partijen nodig over eenieders inzet. In dit advies zijn de gezamenlijke en afzonderlijke verantwoordelijkheden van partijen benoemd. Dat wordt momenteel vertaald in 3 afsprakenkaders:

- een kort *Besluit tot samenwerking* op het schaalniveau van Rijn-West
- drie *samenwerkingsovereenkomsten* op het schaalniveau van de deelgebieden veenweiden, diepe polders & droogmakerijen en het bollengebied[1], met benoeming van doelen, rollen en verantwoordelijkheden
- meerdere *uitvoeringsprogramma's* met concreet benoemde activiteiten en budgetten op het schaalniveau van 'organisatorische eenheden'[2].

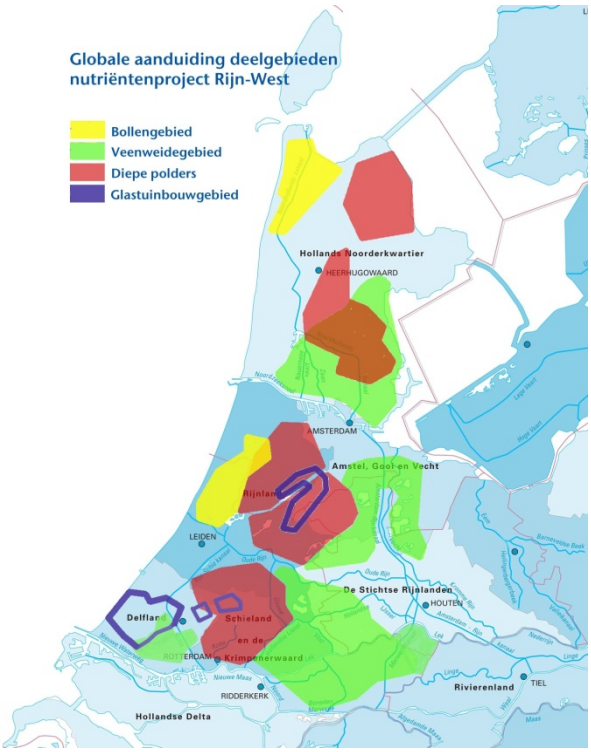
De bedoeling daarvan is om enerzijds ruimte te bieden voor maatwerk en slagvaardigheid per deelgebied, zonder anderzijds overal het wiel opnieuw te hoeven uitvinden.

In deze afspraken wordt waar mogelijk aansluiting gezocht bij het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) van LTO-Nederland, waarin LTO zich ten doel stelt om samen met overheden en waterbeheerders te werken aan waterkwaliteit, waterkwantiteit en ruimtelijke opgaven.

Inzet is om het *besluit tot samenwerking* en de *samenwerkingsovereenkomsten* in de eerste helft van juni te ondertekenen. De *uitvoeringsprogramma's* worden dan opgesteld parallel aan en in afstemming met de gebiedsprocessen KRW in het najaar van 2013.

Betekenis van het advies voor andere gebieden

Dit advies is in de eerste plaats bedoeld voor de diepe polders/droogmakerijen en veenweide- en bollengebieden in Rijn-West (zie kaart). Niettemin biedt de ontwikkelde aanpak ook handvatten voor de rest van het stroomgebied, alsmede voor de rest van Nederland. Daarbij geldt uiteraard dat de set van meest kansrijke maatregelen per gebied kan verschillen op grond van gebieds- en sector-kenmerken.



[1] Voor het bollengebied is dat het bestaande convenant onder het Landelijk Milieu-overleg Bloembollen (LMB). De nutriëntenaanpak is in het kader van dit convenant inmiddels uitgewerkt tot een uitvoeringsprogramma dat op 25 maart 2013 door de Stuurgroep LMB is vastgesteld.

[2] bijv. het veenweidedeel van het werkgebied een waterschap.

“Nee, tenzij”-principe
Met dit advies blijft het “Nee, tenzij” principe van het RBO Rijn-West uit 2008 onverkort gehandhaafd: *“Nee, de doelen zullen niet worden gehaald, tenzij we voortgang boeken langs drie sporen”.* Rijn-West geeft met deze aanpak invulling aan een van die 3 sporen: het regionale spoor. Maar er is in de ogen van het RBO Rijn-West ook voortgang nodig in de twee andere sporen: het innovatie-spoor en het spoor van het generieke mestbeleid[3].

Daarbij kunnen waterschappen en provincies niet verantwoordelijk worden gesteld als dit regionale spoor onvoldoende oplevert om de KRW-doelen te halen, noch daarvoor aansprakelijk worden gesteld in het kader van de wet NErpe. In het regionale spoor gaat het immers om bovenwettelijke afspraken die niet afdwingbaar zijn.

Aan de slag
Over een zo complex onderwerp als nutriënten en waterkwaliteit zal nooit iedereen het op alle punten eens zijn. Ook blijven er altijd minstens zoveel vragen als antwoorden en zal er discussie blijven over rollen en verantwoordelijkheden. Niettemin ligt hier een advies met draagvlak, dat de *beweging* op gang brengt die nodig is om stap voor stap de nutriëntenproblematiek in Rijn-West te tackelen. Het advies is geen blauwdruk, maar een toolbox voor alle betrokkenen om te bouwen aan het gezamenlijke bouwwerk.

Leeswijzer
Het advies is uitgewerkt langs de volgende vijf hoofdlijnen:
HS2 Inzichtelijk maken van de opgave en aanbrengen van focus
HS3 Kansrijke maatregelen in beeld brengen en houden
HS4 Beschikbare instrumenten voor implementatie
HS5 Monitoren voortgang
HS6 Ambitie en afspraken over de ontwikkelde aanpak

Voor de deelrapporten behorend bij dit hoofdrapport, zie www.rijnwest.nl/nutrienten

[3] Op dit punt verschilt LTO van mening met het RBO. In de ogen van LTO kan het generieke mestbeleid maar beperkt bijdragen aan de oplossing van de nutriëntenproblematiek in Rijn-West.

2. Opgaven inzichtelijk maken en focus aanbrengen

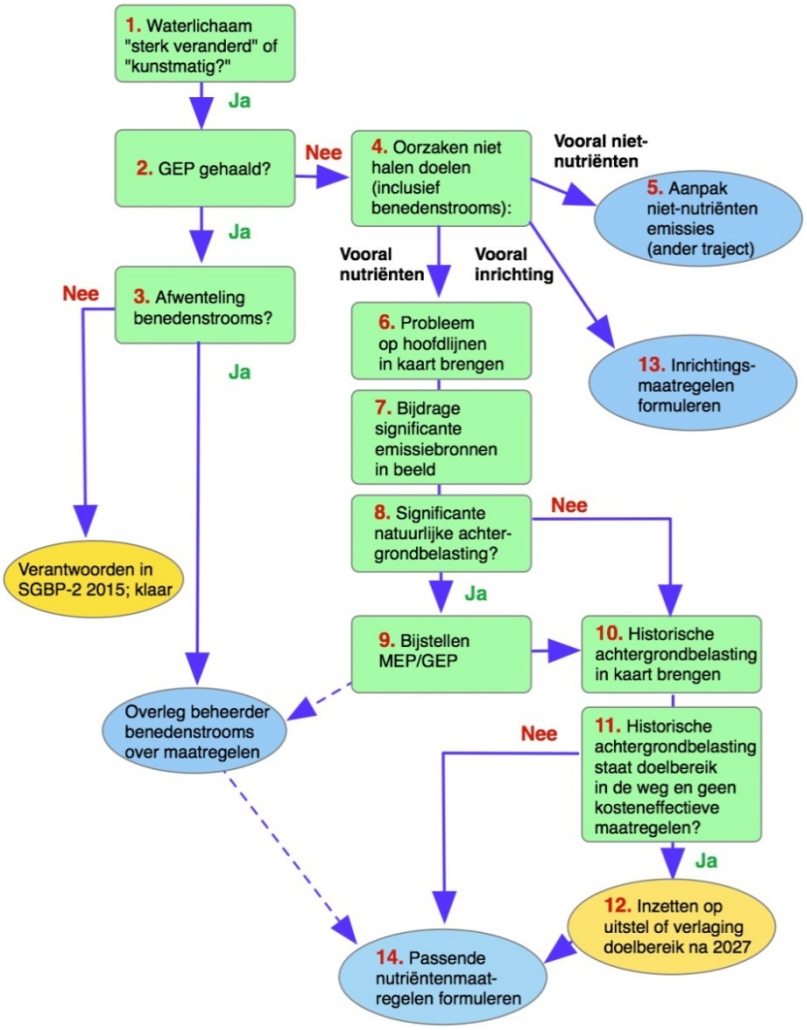
Vraagstelling
Hoe zorgen we er voor dat de inzet zo effectief mogelijk is en waar zetten we de beperkte middelen in?

Aanpak
Om die vraag te beantwoorden is het zaak om de opgaven zo helder mogelijk in beeld te krijgen:

- Waar halen we de doelen nu al en waar zijn geen extra inspanningen m.b.t. nutriënten nodig?
- Welke gebieden dragen (niet) bij aan afwenteling naar de Noordzee?
- Waar kunnen de normen worden verruimd vanwege natuurlijke achtergrondbelasting?
- Waar is het zinvol om langer de tijd te nemen vanwege de invloed van historische belasting?

Door deze vragen te beantwoorden, kunnen we onze ambitie en middelen focussen op die gebieden waar het zowel *nodig* is als *mogelijk* is om resultaten te boeken. Ook kunnen we onze totaalopgave helderder in beeld krijgen.

Daartoe is door de nutriëntenadviesgroep Rijn-West een Stappenplan ontwikkeld, waarmee nutriëntenstromen per waterlichaam in kaart kunnen worden gebracht (zie deelrapport 1a en onderstaande figuur). Het Stappenplan bouwt voort op het Alterra-rapport *"Nutriëntenbelasting oppervlaktewater, herkomst en bijdrage landelijk gebied"* (deelrapport 1b).



In de praktijk zal het niet altijd nodig zijn om dit stappenplan tot in detail voor elk waterlichaam te doorlopen. Voor sommige gebieden zal met ‘expert-judgement’ kunnen worden volstaan, al dan niet via extrapolatie vanuit de ene situatie naar de andere. Waterschappen kunnen vanuit bestaande gebiedskennis zelf het beste beoordelen op welke onderdelen ze aanvullende inzichten nodig hebben. Daarbij leert de ervaring dat de werkelijkheid er soms anders uitziet dan van te voren gedacht.

Inmiddels hebben een aantal waterschappen in Rijn-West een begin gemaakt met deze aanpak. Daarbij blijkt dat nieuwe antwoorden soms ook weer nieuwe vragen oproepen. De nutriënten-adviesgroep stelt zich, als werkgroep onder het RAO, ten doel om deze vragen te beantwoorden en het stappenplan waar nodig bij te stellen of te verfijnen.

Het doorlopen van dit stappenplan maakt impliciet ook helder waar de inzet het meest lonend kan zijn en waar dat bij voorbaat veel minder of niet zinvol is. Op dit moment is niet te zeggen wat dit betekent voor de totaalopgave in Rijn-West. Het is wel van belang t.z.t. deze inzichten te bundelen en mee te wegen bij de vaststelling van de ambities voor het 2e SGBP.

Dat leidt tot de volgende aanbevelingen:

Ambtelijke aanbevelingen

1. Maak de opgaven per waterlichaam inzichtelijk door nutriëntenstromen in beeld te brengen. Dat is van belang voor het handelingsperspectief, de dialoog met de landbouw over benodigde maatregelen, stroomgebiedsafstemming en als verantwoordingskader aan de EU.

2. Werk daarbij volgens de lijnen van het stappenplan “nutriëntenaanpak Rijn-West (deelrapport 1a). Leg de verantwoordelijkheid voor toekomstige bijstelling of verfijning van het stappenplan bij de RAO-nutriëntenadviesgroep.

3. Zet deze stappen waar mogelijk voorafgaand aan de gebiedsprocessen, met prioriteit voor die gebieden waar een hoge natuurlijke achtergrondbelasting verwacht wordt.

4. Breng de uitkomsten van deze verkenning in in de gebiedsprocessen, als onderlegger voor de discussie over de meest zinvolle maatregelen.

Bestuurlijke aanbevelingen

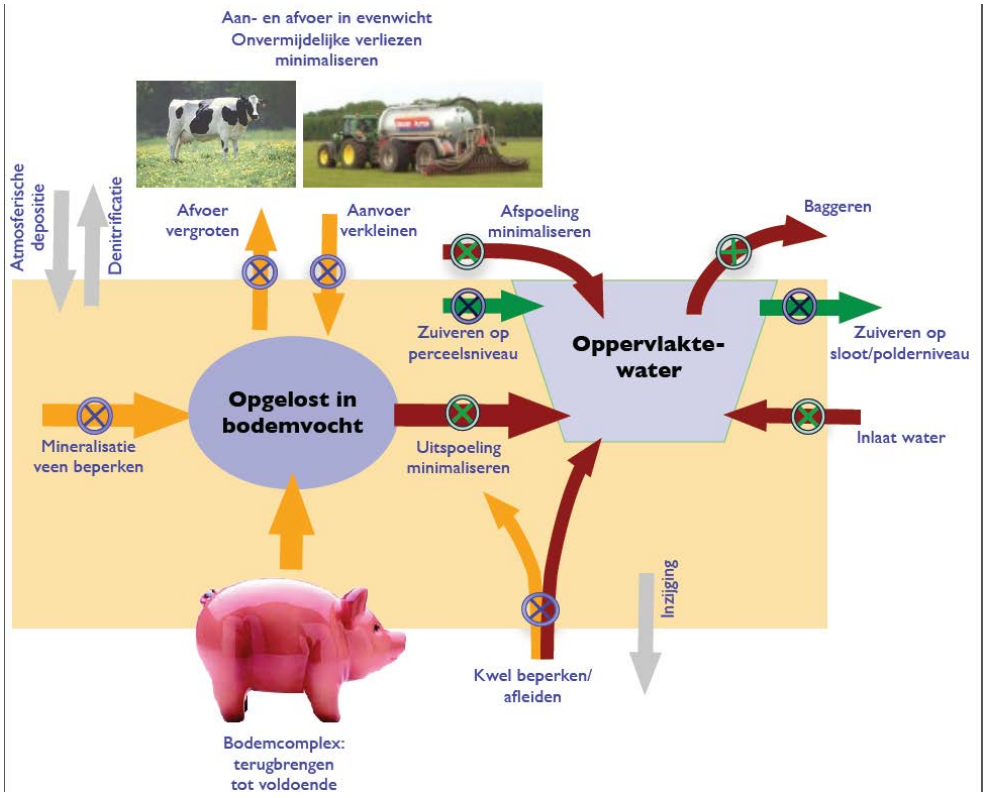
5. De waterbeheerders nemen het voortouw bij het in beeld brengen van de opgave per waterlichaam.

6. Neem als RBO de verantwoordelijkheid om t.z.t. op grond van deze inzichten de resterende nutriëntenopgave (aard, omvang en locatie) in beeld, mede in relatie tot de ontwikkelingen in het generieke mestbeleid. Gebruik deze informatie bij de vaststelling van de ambities voor het 2e SGBP.

3. Kansrijke maatregelen in beeld brengen

Vraagstelling
Waar zoeken we naar maatregelen: op het agrarische bedrijf of in het watersysteem, op bedrijfs- of op perceelniveau, in de perceelrand of de slootkant, brongericht of effectgericht? En welke maatregelen zijn dan voorhanden? En hoe komen we tot maatwerk voor zulke uiteenlopende gebieden/sectoren als veenweiden, diepe polders & droogmakerijen en het bollengebied?

Aanpak
Van meet af aan is in Rijn-West de gedachte leidend geweest dat het noodzakelijk is te zoeken binnen een brede range van brongerichte, effectgerichte en end-of-the-pipe maatregelen (zie figuur). Ook het cradle-to-cradle principe kan daarbij een rol spelen, met name in relatie tot de bodemvoorraad fosfaat.



Welke maatregelen zijn dan kansrijk? Al vroeg is in Rijn-West het besef ontstaan dat een top-10 van meest kansrijke maatregelen zinvoller is dan de zoveelste groslijst. Waarbij kansrijk is gedefinieerd als *effectief*, met *draagvlak* en *breed* (= op veel bedrijven) *toepasbaar*. Met name het laatste aspect is van belang voor het uiteindelijke effect op de waterkwaliteit.

Samen met praktijkmensen uit de agrarische sector, agrarische natuurverenigingen, waterschappen en met deskundigen is in 3 platforms voor veenweiden, diepe polders & droogmakerijen en bollenteelt gezocht naar die meest kansrijke maatregelen (effectief + draagvlak + breed toepasbaar). Dat heeft geleid tot een top-13 voor veenweiden, een top-9 voor het bollengebied en een top-6 voor diepe polders. In die “top” zit geen ranking: de haalbaarheid van een maatregel hangt altijd samen met de lokale situatie.

Alle maatregelen zijn beoordeeld op milieueffect, kosteneffectiviteit, uitvoeringsaspecten en draagvlak. Dat is vastgelegd in zelfstandig leesbare deelrapporten voor deze gebieden (deelrapport 2a, 2b en 2c) en bijbehorende afzonderlijke factsheets (3a, 3b, 3c). De factsheets zijn ook beschikbaar via de webtool van Kennis moet Stromen (http://www.kennismoetstromenwebtool.nl/?AspxAutoDetectCookieSupport=1).

Een deel van de maatregelen heeft ook andere effecten, bijv. op waterkwantiteit. Soms hebben ze primair zelfs andere doelen (bijv. tegengaan bodemdaling) en ook nog positieve effecten op nutriënten-emissies. Dat is geen probleem, integendeel: hoe integraler, hoe beter. Dat sluit ook aan bij de beleving van agrariërs en het kan extra financieringsmogelijkheden opleveren. Naar de toekomst toe wordt een integrale aanpak van waterkwaliteit en -kwantiteit steeds belangrijker.

Het overzicht van maatregelen is:
- in de eerste plaats bedoeld als input voor de gebiedsprocessen (zie aanbevelingen).
- In de tweede plaats bedoeld voor brede implementatie, gekoppeld aan het beschikbare instrumentarium (zie hoofdstuk 3).

De top-10 van maatregelen is niet limitatief:
- Uiteraard zijn er ook nog zinvolle andere maatregelen (lokaal of in een bepaalde bedrijfsvoering). Een aantal daarvan zijn beschreven in de gebiedsdeelrapporten.
- Ontwikkelingen gaan door: nieuwe innovatieve maatregelen dienen zich aan en omstandigheden veranderen, waardoor maatregelen die nu nog niet kansrijk zijn, kansrijk worden.

Een regelmatige update van de lijst met kansrijke maatregelen is dan ook geen luxe.

Tenslotte is het de vraag hoe doelmatig de geselecteerde maatregelen zijn. Zoals gezegd: de voorgestelde maatregelen zijn effectief én kunnen rekenen op draagvlak. Maar de uiteindelijke doelmatigheid voor de verbetering van de waterkwaliteit is natuurlijk afhankelijk van de mate van implementatie. Ook zal voor een substantiële vermindering van nutriëntenemissies veelal een samenspel van maatregelen nodig zal zijn. Dat komt in hoofdstuk 4 aan de orde.

Dat leidt tot de volgende aanbevelingen:

Ambtelijke aanbevelingen

7. Breng de kansrijke maatregelen in binnen de gebiedsprocessen in het veenweidegebied, bollengebied en diepe polders/droogmakerijen.
8. Veranker het overzicht van kansrijke maatregelen en de factsheets in bestaande kennisnetwerken zoals *Kennis Moet stromen* of meer specifiek voor veenweidegebieden in de *Veenwijzer* (in ontwikkeling) van het Veenweide Innovatie Centrum. Het primaire doel daarvan is een openbare toolbox voor de gebieds-processen in het 2e SGBP en het implementatietraject daarna.
9. Voorzie daarbij in een regelmatige update van de factsheets, mede vanuit de nieuwste inzichten uit pilots en onderzoek.
10. Organiseer in samenhang daarmee ook 1x per jaar gebiedsbijeenkomsten in de vorm van 'regio-ateliers' om de nieuwste inzichten te verbinden met de aanpak op lokaal/regionaal niveau. Betrek daarbij ook de deelnemers uit de platforms veenweiden, bollen en diepe polders, alsmede bestaande kennisnetwerken als het Veenweide Innovatie Centrum en het Landelijk Milieuoverleg Bloembollen.
11. Verken ook of hierbij kan worden samengewerkt met de Themawerkgroep Waterkwaliteit binnen het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer. Deze werkgroep wil gaan fungeren als een platform voor uitwisseling van praktijk- en onderzoekkennis.

Bestuurlijke aanbevelingen

12. De lead voor de inbreng, verankering en update van maatregelen ligt bij het RAO en het Kernteam Rijn West, met de provinciale vertegenwoordigers als procesbewaker.

4. Instrumentarium

Vraagstelling
Er gebeurt al veel: bijna alle onderscheiden kansrijke maatregelen worden al ergens toegepast of geadresseerd. De hamvraag is echter hoe we kunnen zorgen voor een *brede implementatie* van deze maatregelen. Dan is van belang welke instrumenten we daar voor beschikbaar hebben.

Aanpak
In het advies van de Werkgroep Nutriënten-Rijn West stonden 3 pijlers centraal (zie figuur):

- Beter doen wat werkt
- Doorwerken en verankeren
- Werken aan onbekenden

Deze pijlers zijn alle drie van belang voor een brede implementatie en worden in de paragrafen 4.1 t/m 4.3 uitgewerkt. We doen daarbij voorstellen om geselecteerde kansrijke maatregelen te koppelen aan instrumenten. Dat wil niet zeggen dat elke maatregel 1:1 is te koppelen aan een instrument. Vaak zal de implementatie via één instrument (bijv. voorlichting) ondersteund kunnen worden vanuit een ander instrument (bijv. financiële prikkels).

We werken dat apart uit voor veenweiden, diepe polders & droogmakerijen en bollen. Daarbij kan een maatregel met dezelfde naam (bijv. Verminderen erfafspoeling) er op akkerbouwbedrijven in diepe polders geheel anders uitzien dan dezelfde maatregel op melkveebedrijven in het veenweidegebied. Ook de implementatieroute kan verschillen.

De glastuinbouw tenslotte, kent een apart traject (zie box 1). Daarnaast liggen er m.b.t. de glastuinbouw kansen in trajecten van ruimtelijke herstructurering. Als een dergelijk traject in een gebied aan de orde is, is dat hét moment om ook te investeren in milieumaatregelen. Daarbij is het van belang om nauw samen te werken met de gemeentelijke overheden.

Box: 1 Aanpak emissies glastuinbouw

Ook de glastuinbouw draagt in Rijn-West bij aan emissies van nutriënten naar het oppervlaktewater. Op landelijk niveau zijn afspraken gemaakt met de glastuinbouwsector over het terugdringen van emissies (Platform duurzame glastuinbouw). Deze afspraken zijn vastgelegd in de duurzaamheidsagenda 2011-2015 van het PDG. Inzet is een nagenoege nullozing van nutriënten (en gewasbeschermingsmiddelen) in 2027. De aanpak voorziet zowel in wettelijke regels als in een uitvoeringsagenda.

Wettelijke regels
Per 14 september 2012 zijn emissienormen voor de glastuinbouw vastgelegd in het gewijzigde "Activiteitenbesluit". Het betreft aanwendings- en emissienormen voor stikstof, uitgaande van een vaste mengverhouding tussen stikstof en fosfor. Er wordt onderscheid gemaakt tussen grondgebonden en substraatteelt.

Voor ***substraatteelt*** zijn emissienormen vastgelegd in het Activiteitenbesluit zelf (zie tabel). De daling in 2018 leidt tot een halvering van de emissies. De verdergaande emissiedaling voor de periode tussen 2018 en 2027, die moet resulteren in een nullozing, moet nog worden geregeld. De indeling van de gewassen in categorieën is bij Ministeriële Regeling geregeld (Activiteitenregeling milieubeheer, artikel 3.75).

Maximale hoeveelheid totaal stikstof in het te lozen drainwater van bedrijven met substraatteelt				
(kg/ha teeltoppervlak per jaar)				
Categorie gewassen	**2012 - 2015**	**2015 - 2018**	**2018 e.v.**	**2027**
1	25	25	25	?
2	50	33	25	?
3	75	50	38	?
4	100	67	50	?
5	125	83	67	?
6	150	100	75	?
7	200	133	100	?
8	250	167	125	?
9	300	200	150	?

Voor ***grondgebonden teelt*** zijn per ministeriële regeling per groep van gewassen maximale hoeveelheden aan te wenden stikstof en fosfaat vastgesteld. De maximale hoeveelheden N variëren van 1000 – 2500 kg N/ha/jaar en de maximale hoeveelheden P variëren van 150 – 750 kg P/ha/jaar (Activiteitenregeling milieubeheer, artikel 3.77). De gekozen waarden liggen vooralsnog op een niveau waaraan vrijwel elk bedrijf kan voldoen en zijn bedoeld om tegen excessen te kunnen optreden (Activiteitenregeling milieubeheer, toelichting artikel 3.77).

Uitvoeringsagenda
De uitvoeringsagenda "Duurzaam water in en om de kas 2010-2013" (inmiddels uitvoeringsagenda "glastuinbouw waterproof") formuleert tussendoelen en activiteiten voor het bereiken van de nulemissie. Ook voorziet de uitvoeringsagenda in onderzoek/innovatie en een communicatie- en monitoringstrategie. Het centrale kennisplatform voor water in de glastuinbouw is www.glastuinbouwwaterproof.nl. Financiering van de uitvoeringsagenda komt uit diverse bronnen. Zo stellen de waterschappen voor een periode van 3 jaar € 137.250,-/jaar beschikbaar. Een uitgebreid projectenoverzicht is onderdeel van de uitvoeringsagenda.

Ambtelijke aanbevelingen

13. Volg de ontwikkelingen rond de glastuinbouw, zowel m.b.t. de verdere invulling van de wettelijke regels als de uitvoeringsagenda van het Platform duurzame glastuinbouw.
14. Bekijk of het zinnig is om activiteiten uit de Uitvoeringsagenda van het Platform te versnellen of te verbreden. Bekijk daarbij of er wellicht ruimtelijke herstructureringsprojecten zijn waarbij kan worden aangesloten. Zoek hiervoor aansluiting bij het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer.

Bestuurlijke aanbevelingen

15. Gegeven de aanpak op landelijk niveau lijkt er geen reden om op Rijn-West niveau een specifieke aanpak voor de glastuinbouw te ontwikkelen. Wel is het in glastuinbouwgebieden zinnig om activiteiten uit de Uitvoeringsagenda te versnellen of te verbreden en daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij ruimtelijke herstructureringsprojecten.

4.1Beter doen wat werkt

Vraagstelling
Met welke maatregelen kunnen we in Rijn-West zo aan de slag? En hoe kunnen we deze maatregelen snel een bredere verspreiding geven?

Aanpak
Dan gaat het om maatregelen die nu al met succes toegepast worden door voorlopers, maar nog geen brede verspreiding hebben. Om maatregelen die haalbaar en betaalbaar zijn en passen in de bedrijfsvoering van agrariërs. Om maatregelen die toekomstgericht zijn met het oog op een gezonde landbouw. De uitdaging is om dit soort maatregelen op een grotere schaal en voor langere tijd te gaan toepassen. Verspreiding kan plaatsvinden via het instrumentarium van *kennisoverdracht en voorlichting* op bedrijfsniveau (studieclubs, demonstraties, keukentafelgesprekken, etc.).

Niet alleen het *agrarisch bedrijf* is daarbij in beeld, ook rond *inrichting en beheer van het water-systeem* lenen sommige maatregelen zich goed voor snelle bredere toepassing (zie box).

Maatregelen die zich lenen voor implementatie via kennisoverdracht en voorlichting
- Veenweiden: kringlooplandbouw, precisiebemesting, duurzaam bodembeheer, duurzaam graslandbeheer, verminderen erfafspoeling
- Diepe polders: duurzaam bodembeheer
- Bollen: composteren van eigen organische reststoffen, vaker slootschonen en baggeren

Maatregelen die zich lenen voor implementatie via inrichting en beheer watersysteem
- Veenweiden: (kwaliteits-)baggeren en slootschonen, NVO's en helofytenfilters, sturen op inlaat gebiedsvreemd water, aanpassen streefpeilen/variatie in peilen/inlaatregime
- Diepe polders: Geen maatregelen
- Bollen: aanpassingen in het watersysteem

Voor toelichting: zie resp. deelrapport 3a, 3b en 3c.

Dat leidt tot de volgende aanbevelingen:

Ambtelijke aanbevelingen
16. Zorg dat de geselecteerde nutriëntenmaatregelen breed worden uitgerold via kennisoverdracht en voorlichting op bedrijfsniveau.
17. Agrariërs hebben doorgaans veel vertrouwen in zogenaamde erfbetreders: loonwerkers, voorlichters en handel. Ook andere intermediairs als agrarische natuurverenigingen kunnen een belangrijke rol spelen. Betrek deze groepen op relevante onderdelen bij kennisoverdracht en voorlichting.
18. Maak gebruik van de mogelijkheden om via inrichting en beheer van het watersysteem invloed uit te oefenen op nutriëntenstromen door:
    - peil- en waterbeheer beter te richten op het managen van nutriëntenstromen (mede op grond van de inzichten uit onderdeel 1 van dit advies)
    - via inrichtings- en baggermaatregelen te voorkomen dat nutriënten in het watersysteem terecht komen, resp. daar uit worden verwijderd (zowel in het primaire als secundaire stelsel van waterlopen).
19. Doe dat bij voorkeur in samenspraak met agrarische natuurverenigingen en bekijk welke rol zij als intermediair kunnen spelen bij de promotie van inrichtingsmaatregelen en gerichte baggerwerkzaamheden door agrariërs in het secundaire stelsel van waterlopen.

Bestuurlijke aanbevelingen
20. De lead voor kennisoverdracht en voorlichting op bedrijfsniveau ligt bij de agrarische sector.
    Inzet is concrete meerjarige implementatie via kennisoverdracht op bedrijfsniveau. LTO wil het gesprek aangaan met de andere partijen over de financiering daarvan.
21. De lead voor maatregelen m.b.t. inrichting en beheer van het watersysteem ligt bij de waterschappen.

4.2 Doorwerken en verankeren

Vraagstelling
Hoe zorgen we er voor dat kansrijke maatregelen ook *wettelijke* of *bovenwettelijke* ondersteuning krijgen? Welke wettelijke maatregelen zijn mogelijk? Welke mogelijkheden zijn er om bovenwettelijke maatregelen financieel te stimuleren? Hoe kan de herziening van het GLB-beleid daaraan bijdragen?

Mogelijkheden generieke mestbeleid en inzet financiële prikkels
In deze paragraaf geven we aan welke maatregelen zich lenen voor implementatie/stimulering via het *generiek mestbeleid* (5e Nitraatactieprogramma vanaf 2014). Daarbij is evenwicht op de mestmarkt een belangrijke randvoorwaarde voor een effectief regionaal nutriëntenbeleid.

Ook *financiële prikkels* kunnen de implementatie van maatregelen enorm bevorderen. Deze kunnen voor een deel komen uit bestaande regionale regelingen zoals:
- de Subsidieregeling Natuur en Landschap per provincie en POP2-gelden uit het GLB
- bestaande regelingen voor Groenblauwe Diensten
- specifiek voor veenweiden de middelen uit de Nota Ruimte binnen programma Westelijke Veenweiden en de Businesscases Westelijke Veenweiden[4].

Echter deze mogelijkheden worden, door bezuinigingen, eerder kleiner dan groter.

Mede daarom worden de potentiële financiële prikkels vanuit de herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van groot belang. Voor Nederland gaat het om de volgende bedragen:
- Ca. € 230 mln./jaar voor de vergroening van pijler 1 (100% financiering)
- Ca. € 85 mln./jaar voor plattelandsontwikkeling binnen pijler 2, waaronder maatregelen t.b.v. water, bodem, klimaat en biodiversiteit (POP-3, 50% cofinanciering)

Daarbij is nog 15% overheveling mogelijk van pijler 1 naar pijler 2 en omgekeerd.

Dat levert aanknopingspunten op voor financiële prikkels voor bovenwettelijke nutriëntenmaatregelen:
- Pijler 1. De door de Europese Commissie voorgestelde voorwaarden m.b.t. vergroening bieden mogelijk aanknopingspunten, afhankelijk van de exacte invulling ervan. Die invulling is op EU-niveau nog volop in discussie. Nederland is van mening dat ook investeringen in duurzame en innovatieve productiemethoden (via certificering) als alternatief zouden moeten kunnen gelden. Dat laatste sluit goed aan bij de nutriëntenaanpak Rijn-West.
- Pijler 2. De voorwaarden van pijler 2 bieden mogelijkheden om bovenwettelijke nutriënten-maatregelen gericht op waterkwaliteit te subsidiëren in het kader van POP-3.

POP-3 biedt vooralsnog de meest concrete aanknopingspunten. De uitwerking van het POP-3 kader is momenteel nog volop in ontwikkeling en discussie:
- *Provincies* stellen momenteel vast aan welke thema's en aandachtsgebieden zij budget uit POP-3 willen besteden. De provinciale plannen worden per landsdeel vastgesteld en eventueel voorzien van een gemeenschappelijk kader. Per landsdeel wordt in juni 2013 een uitvoeringsplan POP-3 voorgelegd aan het ministerie van EZ.
- De waterschappen pleiten er voor een substantieel deel van het POP-3 budget te reserveren voor watermaatregelen in het landelijk gebied. Zij zijn bereid om daarvoor tot € 40 mln. cofinanciering in te brengen. Specifieke wensen voor prioriteiten betreffen het ondersteunen van:
  - bovenwettelijke/innovatieve maatregelen door agrariërs (bijv. aanschaf precisiebemestings-apparatuur)

[4] gericht op integrale inrichtingsmaatregelen met prioriteit voor bodemdaling en waterbeheer

- beheervergoedingen voor groen/blauwe diensten die bijdragen aan wateropgaven en water-gerelateerde natuuropgaven (bijv. kwaliteitsbaggeren en onderhoud natuurvriendelijke oevers)
- Niet-productieve investeringsmaatregelen in het watersysteem gericht op het halen van KRW-doelen (bijv. aanleg van helofytenfilters).

Daarnaast verkent het ministerie van EZ momenteel de mogelijkheden om via zogenaamde 'collectieven'' (bijv. agrarische natuurverenigingen) overeenkomsten over 'groene' maatregelen af te sluiten met agrariërs. Waterschappen verkennen momenteel de mogelijkheden om dat uit te breiden met overeenkomsten voor 'blauwe' maatregelen, waaronder nutriëntenmaatregelen uit dit Advies. Deze route zou de effectiviteit kunnen verhogen en de uitvoeringskosten kunnen drukken.

Kortom er is veel in beweging. Essentieel is dat provincies en waterschappen binnen Rijn-West de synergie zoeken rond POP-3.

In onderstaande box zijn de maatregelen benoemd die zich vanuit dit nutriëntenadvies lenen voor implementatie via of ondersteuning vanuit het mestbeleid, alsmede via financiële prikkels.

Maatregelen die zich lenen voor implementatie via of ondersteuning vanuit het mestbeleid

- Algemeen: evenwicht op de mestmarkt (randvoorwaardelijk voor veel andere maatregelen)
- Veenweiden: mestscheiding, aantrekkelijk maken van (certificatie van) kringlooplandbouw, stimuleren vergroten van de mestopslag door het beperken van de uitrijperiode voor onbewerkte dierlijke mest
- Bollen: stimuleren ontwikkeling en gebruik van mineralenarme organische mest en verbeteren organische structuur bodem, fosfaat/nitraatbindend materiaal rondom drainbuizen of in slootkant
- Diepe polders: compostering (eigen) organische meststoffen

Maatregelen die zich lenen zich voor stimulering via financiële prikkels

- Veenweiden: vergroten mestopslag, duurzaam bodembeheer, mestscheiding, verminderen erfafspoeling, onderwaterdrainage, baggeren en slootschonen, NVO's en helofyten, kringlooplandbouw, precisiebemesting
- Diepe polders: akkerrandenbeheer, precisiebemesting, duurzaam bodembeheer
- Bollen: ontwikkeling en gebruik mineralenarme organische mest en verbeteren organische structuur bodem, fosfaat/nitraatbindend materiaal rondom drainbuizen of in slootkant, teelt de grond uit, vaker slootschonen/baggeren en/of verdiepen, natte zone/oever

Voor toelichting: zie deelrapport 3a, 3b en 3c.

Dat leidt tot de volgende aanbevelingen:

Ambtelijke aanbevelingen

22. Stimuleer een brede uitrol van bovenwettelijke nutriëntenmaatregelen die (nog) niet rendabel zijn voor agrariërs via financiële prikkels.
23. Maak daarbij gebruik van bestaande regionale subsidieregelingen
24. Probeer toekomstige financiële vergoedingen voor bovenwettelijke nutriëntenmaatregelen te realiseren vanuit de herziening van het GLB, met name via pijler 2 (50% cofinanciering)

Bestuurlijke aanbevelingen

25. Bevorder ondersteuning van het regionale nutriëntenbeleid vanuit het *nationale mestbeleid*. De lead hiervoor ligt bij het Rijk (EZ + IenM). Spreek als RBO en LTO het Rijk aan. Gebruik hiertoe onder meer de kanalen van de koepelorganisaties (UvW, IPO) en het kanaal van het verbrede BOOT-overleg.
26. De lead voor de inzet van *financiële instrumenten* ligt bij provincies (bestaande regelingen) en het Rijk (EZ + IenM). Spreek als RBO en LTO het Rijk aan op de wenselijkheid om bovenwettelijke nutriënten-maatregelen via pijler 2 van het GLB te stimuleren. Gebruik hiervoor onder meer de kanalen van de koepelorganisaties (UvW, IPO) en het kanaal van het verbrede BOOT-overleg.
27. Zorg als partijen in het RBO voor financiële middelen voor de benodigde cofinanciering via pijler 2 (POP-3).
28. Verken de mogelijkheid om nutriëntenmaatregelen onder POP-3 te laten implementeren door collectieven (intermediaire organisaties als ANV's) en werk daarvoor een adequate toezichtstructuur uit.

4.3 Werken aan onbekenden

Vraagstelling
Niet alles is nog bekend. Dat geldt in de eerste plaats voor de precieze effecten van sommige maatregelen. Ook blijven er nog steeds vragen rond de samenhang van verschillende maatregelen: zijn ze complementair of werken ze elkaar tegen? En soms is de stap van onderzoekniveau naar brede implementatie te groot en zijn tussenstappen nodig in de vorm van pilots. Tenslotte zijn er ook nieuwe toekomstgerichte vragen, zoals rond de aanpak van (de effecten van) historische bemesting.

Aanpak
In feite gaat het om de doorgaande kennisontwikkeling in het complexe systeem van water, ecologie, nutriënten en maatregelen. Dit onderzoek moet ook in de komende periode doorgaan, opdat verdere innovatieve maatregelen worden ontwikkeld, om ook in de derde planperiode van de KRW het doelgat nutriënten verder te verkleinen. In de afgelopen tijd heeft het KRW-innovatieprogramma hier een belangrijke rol gespeeld. Dat programma loopt momenteel af en de continuïteit is onduidelijk.
Maar ook via de traditionele onderzoeksinstellingen en nieuwe innovatiecentra (zoals het Veenweide Innovatie Centrum) is veel mogelijk. Het verdient daarbij aanbeveling om waar zinvol ook het bedrijfsleven te betrekken.

Vanuit Rijn-West is het zaak om een continue onderzoeks- en innovatieagenda gevuld en up-to-date te houden. Er liggen kansen om daarbij samen te werken met het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer.

Met betrekking tot de volgende maatregelen is nog aanvullend onderzoek nodig voordat grootschalige implementatie mogelijk is:

Maatregelen waarvoor nog aanvullend onderzoek nodig is:
- Veenweiden: onderwaterdrainage, biomassateelt
- Diepe polders: ondiepe irrigatie, aanpassen perceelsdrainage
- Bollen: ontwikkeling en gebruik mineralenarme organische mest en verbeteren organische structuur bodem, fosfaat/nitraatbindend materiaal rondom drainbuizen of in de slootkant, teelt de grond uit, natte zone/oever, verwijderen van nutriënten door zuivering bij uitslagpunt naar de boezen, helofytenfilters

Daarnaast blijft het nodig om deelaspecten van maatregelen die wel al praktijkrijp zijn verder te onderzoeken.

Voor toelichting: zie resp. deelrapport 3a, 3b en 3c.

Dat leidt tot de volgende aanbevelingen:

Ambtelijke aanbevelingen
29. Bij een groot aantal maatregelen is nog aanvullend onderzoek nodig of is het zaak om eerst op te schalen naar pilots op praktijkschaal. Houdt vanuit Rijn-West een continue onderzoeks- en innovatieagenda bij en verken of daarbij is samen te werken met de themawerkgroep Waterkwaliteit binnen het DAW

Bestuurlijke aanbevelingen
30. De lead hiervoor ligt bij de kennisinstellingen, ondersteund door Rijk, provincies, waterschappen en de sector. Het verdient aanbeveling ook het bedrijfsleven te betrekken.

5. Monitoren voortgang

Voor een succesvol beleid is het noodzakelijk om de voortgang te monitoren. Dan gaat het om:

- *output*: de opbrengsten in termen van verbetering van de waterkwaliteit (met behoud van economisch perspectief)
- input: de voortgang en de omvang van de implementatie van maatregelen
- proces: de kwaliteit van de samenwerking

De output in termen van waterkwaliteit blijft natuurlijk de ultieme toetssteen, maar lang niet altijd is dat goed in beeld te brengen, al is het maar omdat maatregelen lang niet altijd direct effect hebben op de waterkwaliteit: er zijn ook andere factoren die een rol spelen bij de waterkwaliteit en vaak hebben maatregelen pas op langere termijn effect.

Om de voortgang te monitoren is daarom ook monitoring van de input (in termen van bijv. penetratiegraad van bepaalde maatregelen) en het proces van belang:

- inzicht te krijgen in hoe het ingezette beleid van de grond komt en doorwerking krijgt
- voorspellingen te kunnen doen omtrent toekomstige waterkwaliteit.

Dat leidt tot de volgende aanbevelingen:

Ambtelijke aanbevelingen

31. Monitor de voortgang van de nutriëntenaanpak in Rijn West op drie niveaus:
    - waterkwaliteit
    - implementatie van de aanpak (bijv. doelbereik in termen van penetratiegraad maatregelen)
    - kwaliteit van de samenwerking

Bestuurlijke aanbevelingen

32. De lead voor de monitoring van de waterkwaliteit ligt bij de waterschappen, de lead voor de monitoring van de voortgang van de aanpak en de kwaliteit van de samenwerking bij de provincies. De bewaking van de voortgang is de verantwoordelijkheid van het RBO.

6. Ambitie en afspraken over operationalisering

Vraagstelling
Welke ambitie hanteren we voor deze fase van het implementatieproces voor de KRW? Die ambitie zou je in de eerste plaats moeten relateren aan het einddoel in 2027: voldoen aan de doelen van de KRW, dan wel een helder beeld hebben waar en waarom dat niet mogelijk is. Om aan die ambitie te kunnen voldoen zou de inzet moeten zijn om in de looptijd van het 2e SGBP (tot 2021) een aantal forse stappen vooruit te maken, zodat het nog af te leggen traject in het 3e SGBP te overzien blijft.

Dat lijkt redelijk in lijn met de doelstellingen van LTO-Nederland in het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer om in 2027 100% van de resterende waterkwaliteitsproblemen op te lossen en in 2021 80%.

Aanpak
Het blijft uiterst moeilijk zo'n ambitie te vertalen in termen van waterkwaliteit en/of in termen van benodigde maatregelen. Duidelijk is wel dat deze ambities niet gehaald kunnen worden met een 'pilot hier en een pilot daar'. Om zo'n ambitie te halen is het nodig om een groot aantal van de in dit advies voorgestelde maatregelen breed te implementeren. Het is aan de gezamenlijke partijen om daar ook daadwerkelijk voor te gaan.

Daarnaast is van belang wat er in het generieke mestbeleid gebeurt en welke nieuwe innovaties zich aandienen. Op dit moment is nog onduidelijk wat het generieke mestbeleid gaat brengen. Deltares en WUR rekenen op dit moment de effecten van het 4e Nitraatactieprogramma door en gaan nog voorstellen voor het 5e Nitraatactieprogramma doorrekenen. Dat moet voor de zomer van 2013 meer duidelijkheid opleveren.

Daarnaast zal het noodzakelijk zijn (en is dat legitiem) om voor sommige gebieden ook een ander spoor te bewandelen: namelijk (beargumenteerd) bijstellen van normen en verkennen van de mogelijkheden voor uitstel van doelbereik / doelverlaging in 2027 (zie hoofdstuk 1).

Operationaliseren advies
Voor het op gang brengen van de voorgestelde regionale aanpak is de eerste belangrijke stap om dit nutriëntenadvies te operationaliseren in een afsprakenkader tussen de verschillende partijen. Momenteel wordt gewerkt aan:

- een kort *besluit tot samenwerken* op het schaalniveau van Rijn-West tussen RBO, LTO-Noord en KAVB
- drie *samenwerkingsovereenkomsten* op het schaalniveau van de deelgebieden bollen[5], veenweiden en diepe polders/droogmakerijen met benoeming van doelen, rollen en verantwoordelijkheden tussen direct betrokken partijen
- meerdere *uitvoeringsprogramma's* met concreet benoemde activiteiten en budgetten op het schaalniveau van 'operationele eenheden'[6].

De bedoeling daarvan is om enerzijds ruimte te bieden voor maatwerk en slagvaardigheid per deelgebied, zonder anderzijds overal het wiel opnieuw te hoeven uitvinden.

In alle gevallen kan het alleen maar gaan om een inspanningsverplichting en geen resultaatverplichting.

[5] Voor het bollengebied is dat het bestaande convenant onder het Landelijk Milieu-overleg Bloembollen (LMB). De nutriëntenaanpak is in het kader van dit convenant inmiddels uitgewerkt in een Uitvoeringsprogramma dat op 25 maart 2013 door de Stuurgroep LMB is vastgesteld.
[6] bijv. het veenweidedeel van het werkgebied een waterschap.

In deze afspraken wordt waar mogelijk aansluiting gezocht bij het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) van LTO-Nederland, waarin LTO zich ten doel stelt om samen met overheden en waterbeheerders te werken aan waterkwaliteit, waterkwantiteit en ruimtelijke opgaven. Het DAW biedt ook handvatten voor toekomstige koppelingen met andere dossiers (waterkwaliteit, ruimtelijke inrichting).

Inzet is om het *besluit tot samenwerking* en *samenwerkingsovereenkomsten* uiterlijk begin juni te ondertekenen. De uitvoeringsprogramma's kunnen dan worden opgesteld parallel aan en in afstemming met de gebiedsprocessen KRW in het najaar van 2013.

Dat leidt tot de volgende aanbevelingen:

Bestuurlijke aanbevelingen

33. Formuleer voor het 2e SGBP een ambitie gericht op het zetten van een grote stap vooruit bij het implementeren van maatregelen.
34. Operationaliseer het nutriëntenadvies in een afsprakenkader op 3 schaalniveaus:
    - een *besluit tot samenwerken* op het schaalniveau van Rijn-West
    - drie *samenwerkingsovereenkomsten* op het schaalniveau van de deelgebieden bollen[7], veenweiden en diepe polders/droogmakerijen met benoeming van doelen, rollen en verantwoordelijkheden
    - meerdere *uitvoeringsprogramma's* met concreet benoemde activiteiten en budgetten op het schaalniveau van 'organisatorische eenheden'[8].

    Vertaal daarbij het ambitieniveau in afspraken over inzet en beoogde resultaten.
35. Verwijs in waterbeheerplannen en het SGBP naar deze samenwerkingsovereenkomst(en) op een wijze die recht doet aan een inspanningsverplichting.

[7] Zie voetnoot 5
[8] Zie voetnoot 6