

Consultatie 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn: inspraakreactie Unie van Waterschappen

Inleiding

De waterschappen hebben kennisgenomen van het concept 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (8e APN). Met deze reactie op hoofdlijnen bundelen we de gezamenlijke aandachtspunten en zorgen van de waterschappen. Waar relevant lichten we de opmerkingen toe met regionale voorbeelden. De reactie sluit aan bij het Position Paper van december 2024¹ en brieven die namens de Unie van Waterschappen zijn verstuurd aan de minister rondom dit thema.

Wij constateren dat het programma in de huidige vorm onvoldoende bijdraagt aan het behalen van de waterkwaliteitsdoelen en juridische en praktische risico's met zich meebrengt. Dit achten wij onacceptabel. We benadrukken de onderstaande zes hoofdpunten. Deze punten worden in de volgende hoofdstukken nader toegelicht en onderbouwd met analyses en praktijkvoorbeelden. Daarbij doen we ook suggesties voor aanvullingen en verbeteringen van het programma.

1. **Programma nog onvolledig** – Cruciale onderdelen (zoals context, behoud van grasland en gebruiksnormen) ontbreken, waardoor de effecten op doelbereik en neveneffecten niet goed zijn te beoordelen. Ook de samenhang met andere Nederlandse en Europese verplichtingen is onvoldoende uitgewerkt. *(zie Hoofdstuk 1: Proces en opbouw programma)*
2. **Doelen voor grond- en oppervlaktewaterkwaliteit worden niet gehaald** – In de Zand-Zuid- en Lössregio blijven nitraatconcentraties boven de norm en voor oppervlaktewater is de bijdrage beperkt en onzeker. Er ontbreekt een toets op het KRW-achteruitgangsverbod en monitoring en borging zijn onvoldoende, met reële juridische, financiële en maatschappelijke risico's. *(zie Hoofdstuk 2: Doelbereik grond- en oppervlaktewaterkwaliteit)*
3. **Restopgave dreigt te worden afgewenteld op de regio** – De effectiviteit van het 8e APN is onvoldoende, waardoor een substantiële restopgave voor nutriënten in oppervlaktewater ontstaat. Deze is te groot om regionaal op te lossen en vraagt om landelijke regie, kaders en financiering. *(zie Hoofdstuk 3: Restopgave en verdeling verantwoordelijkheden)*
4. **Ingroeipad doelsturing nog zonder perspectief** – Hoewel doelsturing kansen biedt voor het vergroten van waterbewustzijn en erkenning van vakmanschap van agrariërs, richt het zich nu enkel op grondwaterkwaliteit. Bedrijfsspecifieke doelsturing voor oppervlaktewaterkwaliteit is niet haalbaar. Wanneer er geen heldere en meetbare doelen zijn en vrijstellingen niet worden getoetst aan KRW-verplichtingen, bestaat het risico dat doelsturing juist leidt tot verslechtering van de waterkwaliteit. *(zie Hoofdstuk 4: Ingroeipad doelsturing)*
5. **Aanwijzing aandachtsgebieden stikstof en fosfaat kwetsbaar** – De methodiek en de landelijke bronnenanalyse zijn nog onvoldoende uitgewerkt en worden niet overal herkend. Dit maakt de aanwijzing moeilijk uitlegbaar en vergroot de kans op discussie en gebrek aan draagvlak. *(zie Hoofdstuk 5: Landelijke bronnenanalyse nutriënten en aanwijzing aandachtsgebieden)*
6. **Beperkte uitvoerbaarheid en effectiviteit van maatregelen** – Het bestaande stelsel van bufferstroken, teeltvrije- en bemestingsvrije zones en natuurvriendelijke oevers is complex. De voorgenomen versmalling van bufferstroken vergroot deze complexiteit en brengt bovendien het risico met zich mee dat eerder behaalde waterkwaliteitswinst verloren gaat. Daarnaast lijkt geen

¹ https://unievandwaterschappen.nl/wp-content/uploads/Position-Paper-8e-NAP_Unie_dec2024.pdf

rekening gehouden te worden met de functies van de bufferstroken voor biodiversiteit en emissiebeperking. Ook maakt de versmalling toezicht en handhaving ingewikkelder. *(zie Hoofdstuk 6: Uitvoerbaarheid van maatregelen: bufferstroken en bezinkgreppels)*

Aan de hand van de bovenstaande kernpunten gaat de Unie-reactie zowel in op strategische en overkoepelende aandachtspunten (hoofdstukken 1 t/m 3) als op inhoudelijke maatregelen en uitwerkingen uit het 8e APN (hoofdstukken 4 t/m 6).

1. Proces en opbouw programma

De Unie waardeert de mogelijkheid om te reageren op het 8^e APN. Tegelijk maakt het krappe tijdpad, in combinatie met publicatie tijdens het zomerreces en de omvang/complexiteit van de stukken, een zorgvuldige ambtelijke en bestuurlijke afstemming onmogelijk.

Daarnaast ontbreken cruciale onderdelen, zoals de context van het 8e APN (hoofdstuk 2 van het programma), behoud van grasland (par. 5.2.4) en gebruiksnormen (par. 5.3). Hierdoor kunnen de effecten op doelbereik en neveneffecten niet worden beoordeeld en is onduidelijk hoe de samenhang met andere Europese verplichtingen (o.a. Vogel- en Habitatrichtlijn, Natuurherstelverordening, Green Deal) is geborgd. We verwachten dat onze beoordeling nog substantieel kan veranderen als het programma wel volledig is ingevuld.

Verzoek aan het Ministerie

- Werk de ontbrekende onderdelen van het actieprogramma uit.
- Betrek de waterschappen hier actief bij, in plaats van ze alleen te laten reageren op vrijwel finale voorstellen.
- Geef daarna opnieuw een mogelijkheid voor inspraak, zodat het programma als geheel kan worden beoordeeld.

2. Doelbereik grond- en oppervlaktewaterkwaliteit

Doel en juridische lat

Het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (8e APN) heeft als doel waterverontreiniging vanuit de landbouw te voorkomen en te verminderen, te voldoen aan de norm van 50 mg/l nitraat in het bovenste grondwater en eutrofiëring van oppervlaktewater tegen te gaan. Daarmee moet het programma bijdragen aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water (KRW).

De Nitraatrichtlijn richt zich specifiek op het tegengaan van nitraat- en fosfaatverontreiniging. De KRW kent echter een bredere, harde resultaatsverplichting: het behalen van alle kwaliteitsnormen én het voorkomen van achteruitgang, ook tijdelijk. De Europese Commissie benadrukt dat de Nitraatrichtlijn integraal onderdeel vormt van de KRW en een cruciaal instrument is tegen nutriëntendruk uit de landbouw.

Het huidige conceptprogramma voldoet hier niet aan. Het leunt sterk op vrijwillige en generieke maatregelen, en bevat zelfs versoepelingen van bestaande regels. Er ontbreekt een sluitende juridische en inhoudelijke borging:

- er is geen regionale doorrekening van de effecten;
- er ontbreekt een expliciete toets aan het KRW-achteruitgangsverbod;
- uitzonderingsmogelijkheden bij doelsturing zijn juridisch onvoldoende verankerd;
- monitoring en automatische bijsturing ontbreken.

Daardoor is onduidelijk hoe het programma bijdraagt aan de KRW-verplichtingen voor 2027.

Verwacht effect 8^e APN volgens Ex ante analyse

De ex-anteanalyse laat bovendien zien dat de voorgestelde maatregelen onvoldoende zijn om de doelen te halen en in sommige regio's zelfs tot verslechtering kunnen leiden. Dit achten wij onacceptabel.

Voor grondwater wordt de norm van 50 mg/l in de Zand-Zuid- en Lössregio structureel overschreden: ook in 2030 en 2045 blijven de concentraties rond 53 mg/l respectievelijk 64 mg/l. Dit betekent dat de Nitraatrichtlijn niet gehaald wordt. De berekeningen zijn bovendien mogelijk te optimistisch ("te rijk gerekend"), doordat onvoldoende rekening is gehouden met variatie in nattere jaren en met onzekerheden in de gebruikte rekenmodellen, zoals de onderzoekers zelf ook aangeven.

Voor oppervlaktewater zijn de effecten beperkt en hoogst onzeker. Alleen in een enkele rekenvariant is een lichte daling van stikstof te zien; voor fosfaat geldt uitsluitend in Zand-Zuid een significante afname. In andere gebieden blijft verbetering volledig uit of dreigt achteruitgang. Omdat een groot deel van het programma bovendien nog niet is ingevuld, blijft de bijdrage aan de KRW-doelen onduidelijk. Daarbij bestaat het risico dat maatregelen te snel worden versoepeld zodra normen nipt gehaald lijken te worden, waardoor structurele verbetering uitblijft.

Een voorbeeld van zo'n risico is de voorgenomen versoepeling van mestvrije bufferstroken: in gebieden die niet als aandachtsgebied zijn aangewezen, zouden stroken mogen worden versmald naar 1 meter. Daarmee wordt eerder behaalde waterkwaliteitswinst tenietgedaan en ontstaat een reëel risico op terugval. Dit staat haaks op het KRW-achteruitgangsverbod. Bufferstroken zijn in veel gebieden aantoonbaar effectief gebleken voor het voorkomen van uitspoeling, het versterken van biodiversiteit en het behouden van basisnatuurkwaliteit. Het voortzetten van deze maatregel is essentieel om verslechtering te voorkomen.

Juridische, financiële en maatschappelijke risico's van het programma

Het ontbreken van een sluitende aanpak brengt aanzienlijke juridische en financiële risico's met zich mee. Nederland loopt het risico dat de Europese Commissie vaststelt dat niet wordt voldaan aan internationale verplichtingen, met mogelijke inbreukprocedures tot gevolg. Voor waterschappen wordt het uitvoeren van onze kerntaak bemoeilijkt: zorgen voor schoon en ecologisch gezond water. Ook de agrarische sector krijgt hierdoor geen duurzaam perspectief, omdat het beleid gekenmerkt wordt door onzekerheid over aanvullende maatregelen die in de toekomst alsnog noodzakelijk zullen blijken. Het regelmatig aanpassen, versoepelen of terugdraaien van maatregelen tast het draagvlak en het vertrouwen in de overheid aan.

Verzoek aan het Ministerie

Wij verzoeken het ministerie het programma zodanig aan te passen dat de doelstelling van het programma wél wordt gehaald. Concreet adviseren we:

- Aanvullende verplichtende maatregelen in de Zand-Zuid- en Lössregio's, om te voldoen aan de norm van 50 mg/l in grondwater.
- Een juridische toets op het KRW-achteruitgangsverbod en de resultaatsverplichting;
- Een regionale effectenanalyse, gebaseerd op onderbouwde gegevens.
- Waarborgen bij versoepelingen en uitzonderingen.
- Aanvullende gebiedsgerichte maatregelen waar de huidige effectverwachting tekortschiet om de KRW-resultaatverplichting te halen (zie ook hoofdstuk 3).

3. Restopgave en verdeling verantwoordelijkheden

Het huidige 8^e APN biedt onvoldoende zekerheid dat de doelen voor nitraat in grondwater en stikstof en fosfaat in oppervlaktewater worden gehaald. Voor een groot deel van de maatregelen ontbreken nog doorrekeningen of concrete uitwerkingen. Wat er wél bekend is, wijst erop dat het onwaarschijnlijk is dat met het huidige programma de KRW-doelen voor nutriënten tijdig worden bereikt. Daarmee ontstaat een

aanzienlijke restopgave voor oppervlaktewaterkwaliteit die wordt afgewenteld naar de regio, maar waarvoor geen heldere aanpak is vastgelegd en waarvan duidelijk is dat deze te groot is om door de regio's te worden opgelost.

De primaire verantwoordelijkheid voor het behalen van de nutriëntendoelen die samenhangen met agrarische emissies ligt bij het Rijk. Dat volgt uit de Nitraatrichtlijn en juridisch onderzoek². Provincies, waterschappen en gemeenten zetten zich in binnen het juridisch en wettelijk instrumentarium, maar kunnen de landelijke opgave niet overnemen³. Instrumenten zoals agrarisch natuurbeheer (ANB) en Ruimte voor Landbouw en Natuur (RLN) zijn in hun huidige vorm te beperkt en missen opschalingsstrategie, waardoor hun bijdrage onzeker blijft.

Waterschappen onderschrijven dat regionaal maatwerk nodig blijft voor specifieke situaties. Zij zijn bereid hieraan bij te dragen, in samenwerking met provincies, maar altijd onder landelijke regie en verantwoordelijkheid van het Rijk. Rijsregie betekent: landelijke kaders, heldere rol- en taakverdeling, passende financiering/compensatie en uitvoerbare regelgeving. Alleen zo wordt voorkomen dat de restopgave eenzijdig op de regio wordt afgewenteld.

Om tot een duidelijke landelijke koers en doelmatige gebiedsuitwerking te komen, zien we een combinatie van vier typen maatregelen:

1. **Beleidsmaatregelen (landelijk)** – zoals afstemming van mestgift op gewasbehoefte en bevordering van bodem-sponswerking. Het mestbeleid moet daarbij in balans worden gebracht met de mestplaatsingsruimte, ook op lange termijn.
2. **Aanpassingen in landgebruik (ruimtelijke ordening)** – zoals bufferzones, beekdalherstel en teeltvoorschriften. Deze vragen om landelijke kaders, met ruimte voor regionaal maatwerk waar nodig.
3. **Integrale gebiedsaanpak stikstof, waterkwaliteit en natuur** – De huidige inzet via de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN) richt zich vooral op stikstofreductie en natuurherstel. Daarnaast worden in het 8e APN instrumenten als Ruimte voor Landbouw en Natuur (RLN) en Agrarisch Natuurbeheer (ANB) genoemd. Tot nu toe ontbreekt echter een duidelijke samenhang en opschalingsstrategie. Wij pleiten daarom voor een integrale aanpak waarin maatregelen voor stikstof, waterkwaliteit en natuurherstel in samenhang worden ontwikkeld en uitgevoerd. Dit biedt kansen voor synergie en geeft agrarische ondernemers meer zekerheid. Waterschappen brengen hierbij graag hun kennis en ervaring in bij de gebied specifieke uitwerking.
4. **Vergunningverlening, toezicht en handhaving** – intensivering is nodig om naleving te garanderen, met oog voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Verzoek aan het ministerie

De resterende opgave voor nutriëntenreductie kan niet eenzijdig op de regio worden afgewenteld. Het Rijk is systeemverantwoordelijk en moet de regie krachtig ter hand nemen. Dat betekent: landelijke kaders stellen, juridische en financiële instrumenten beschikbaar stellen en zorgen voor een robuuste handhaafbare aanpak. De Unie van Waterschappen gaat hierover graag met het ministerie in gesprek om samen te bepalen hoe die Rijsregie concreet vorm kan krijgen en welke randvoorwaarden nodig zijn om tot een uitvoerbare en uitlegbare aanpak te komen.

² https://research-portal.uu.nl/files/91785538/Eindrapport_11_november_2020_Naar_een_effectieve_rolverdeling_bij_de_mestproblematiek_Freriks_Koeman_van_Rijswijk.pdf

³ maatregelen op de rioolwaterzuiveringsinstallaties, versterking van het stelsel van en de inzet op vergunningen, toezicht en handhaving, bovenwettelijke en wettelijke maatregelen voor emissies uit de agrarische - sector. Daarnaast verbeteren regionale partijen de inrichting en het beheer van het oppervlaktewater om zo de draagkracht van het systeem te verbeteren.

4. Ingroeipad doelsturing

In hoofdstuk 4 van het 8e Actieprogramma wordt een ingroeipad doelsturing voorgesteld. De Unie van Waterschappen staat in algemene zin positief tegenover dit principe. Doelsturing kan agrariërs meer vrijheid geven om zelf te bepalen hoe zij waterkwaliteitsdoelen behalen, het waterbewustzijn vergroten, vakmanschap erkennen en koplopers ontlasten. Het is echter een traject van de lange adem. Daarmee wordt de noodzaak onderstreept om in de tussentijd generieke maatregelen te behouden en niet te vroeg los te laten.

Tegelijkertijd is doelsturing alleen effectief als het stevig is geborgd. Daarvoor zijn heldere en meetbare doelen, juridische verankering, en een robuust systeem voor monitoring en bijsturing onmisbaar. In het huidige ingroeipad ontbreken deze elementen grotendeels. Hierdoor is het verwachte effect onzeker en bestaat een reëel risico op verslechtering van de waterkwaliteit. Dat risico neemt verder toe wanneer vrijstellingen van generieke maatregelen worden verleend zonder toetsing aan de KRW-verplichtingen. Ook wordt in de plannen een groot voorschot genomen op verwachte resultaten, terwijl de werking van het systeem nog onvoldoende is onderzocht.

Bovendien richt de uitwerking zich nu vrijwel uitsluitend op de kwaliteit van het grondwater. Voor oppervlaktewaterkwaliteit – zowel stikstof als fosfaat – ontbreekt een perspectief op doelsturing. Dit sluit aan bij het advies van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM), die eerder concludeerde dat bedrijfs-specifieke doelsturing voor oppervlaktewater niet mogelijk is vanwege de complexiteit en de vele externe invloeden op de waterkwaliteit.

Praktische aandachtspunten en risico's

Naast juridische borging zijn er ook praktische vraagstukken die aandacht vragen:

- **Weersafhankelijkheid van metingen** – het loslaten van zaaidata op basis van één jaar metingen van N-mineraal is risicovol, omdat waarden sterk afhangen van weersomstandigheden. Een meerjarige, representatieve meetaanpak is nodig als basis voor besluitvorming.
- **Databaseer en transparantie** – N-mineraal- en stikstofbodemoverschot-data worden nu in een privaat systeem verzameld, zonder waarborg dat deze beschikbaar zijn voor overheden. Een onafhankelijk en toegankelijk dataplatform is nodig om beleidsmonitoring en handhaving mogelijk te maken.
- **Samenhang met andere programma's** – de relatie met het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW), het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is nog niet uitgewerkt. Een integrale uitwerking is noodzakelijk om de effectiviteit en haalbaarheid van doelsturing goed te kunnen beoordelen.

Verzoek aan het Ministerie

Wij verzoeken het ministerie om een juridisch verankerd doelsturingskader te ontwikkelen, met:

- Heldere en meetbare doelen voor zowel grond- als oppervlaktewaterkwaliteit, inclusief stikstof en fosfaat.
- Een duidelijk tijdpad en toetsing aan de KRW-verplichtingen.
- Borging dat vrijstellingen binnen doelsturing geen afbreuk doen aan andere beleidsdoelen zoals biodiversiteit en bodemkwaliteit.

5. Landelijke bronnenanalyse nutriënten en aanwijzing aandachtsgebieden

Landelijke bronnenanalyse

De landelijke bronnenanalyse nutriënten oppervlaktewater, uitgevoerd door Wageningen Environmental Research (WEnR) in opdracht van het ministerie van LNVN, geeft inzicht in de nutriëntenbelasting in Nederland. De afgelopen maanden is hierover intensief overleg geweest tussen de waterschappen en WEnR. Een deel van de waterschappen herkent zich in de uitkomsten voor hun beheergebied. Andere waterschappen constateren aanzienlijke verschillen met hun eigen regionale bronnenanalyses, of uiten zorgen over de zorgvuldigheid en onderbouwing van de resultaten.

Deze verschillen hangen deels samen met de krappe planning, waardoor keuzes moesten worden gemaakt die lokale omstandigheden onvoldoende meenemen. Daarnaast realiseren de waterschappen zich dat bij het opschalen van regionale gegevens naar een landelijk model onvermijdelijk detail verloren gaat en onnauwkeurigheden ontstaan. WEnR benoemt dit ook in hun rapport, maar dit neemt de risico's voor juridische houdbaarheid en draagvlak (uitlegbaarheid in de regio) daarmee niet weg.

De resultaten van de bronnenanalyse zijn gepresenteerd op het schaalniveau van 65 hydrologische eenheden. Dit is een verbetering ten opzichte van eerdere landelijke indelingen, maar minder gedetailleerd dan de schaal van KRW-toestroomgebieden (738 eenheden). Op dit grovere schaalniveau verdwijnen belangrijke verschillen en raakt de relatie met KRW-doelen uit beeld. Onder de alinea 'Aanwijzing aandachtsgebieden' zullen we toelichten hoe dit volgens ons doorwerkt in het aanwijzen van de aandachtsgebieden.

Een belangrijk bezwaar is dat de uitgangspunten van de landelijke bronnenanalyse volgens de waterschappen verschillende tekortkomingen bevatten, waardoor de resultaten in bepaalde gebieden niet representatief zijn. Het gaat onder meer om:

- **Inlaat en doorspoeling:** inlaten vanuit kanalen of vanuit het buitenland zijn niet altijd meegenomen. Dit is bijvoorbeeld van groot belang in gebieden waar veel water wordt ingelaten voor peilbeheer en doorspoeling. Als dit ontbreekt, kan de herkomst van nutriënten verkeerd worden toegeschreven.
- **Kwel en wellen:** directe kwelstromen en wellen naar tochten en sloten zijn nauwelijks meegenomen. In kleipolders kan dit juist een deel van de nutriëntenbelasting verklaren. Het niet meenemen hiervan kan leiden tot onderschatting van de totale belasting en overschatting van de landbouwbijdrage.
- **Landgebruik en teelten:** specifieke teelten, zoals bloembollen in bepaalde polders, veroorzaken lokaal een hogere fosfaatuitspoeling dan het landelijke model berekent. Hierdoor wordt de belasting onderschat in gebieden met dergelijke teelten.
- **Keuze weerjaren:** de analyse is gebaseerd op droge jaren (2017–2022) en rekent vooral met zomerhalfjaargemiddelden. Juist in natere jaren en in de winter vindt echter veel uitspoeling plaats. Daardoor wordt de landbouwbijdrage te laag ingeschat en zijn de resultaten niet representatief.
- **Overige bronnen:** bijdragen vanuit regenwaterriolen en RWZI's zijn in sommige gebieden te hoog of te laag ingeschat. Dit vertekent het beeld van de landbouwbijdrage: in stedelijke gebieden lijkt landbouw dan een groter aandeel te hebben dan in werkelijkheid en in landelijke gebieden andersom.

Aanwijzing aandachtsgebieden

Het 8e APN kondigt aan dat een proces wordt doorlopen om aandachtsgebieden (voorheen: NV-gebieden) aan te wijzen. De Unie ziet dit in de basis als positief, omdat het ruimte biedt voor een gebiedsgerichte aanpak. Belangrijk is wel dat de aanwijzing:

- Wordt gebaseerd op basis van representatieve gegevens.
- Gebruikmaakt van gebiedskennis van waterschappen en provincies.
- Leidt tot passende en uitlegbare maatregelen.
- Juridisch houdbaar is.

Een belangrijk risico is dat de huidige indeling in geaggregeerde hydrologische eenheden en de inhoudelijke tekortkomingen tot verkeerde aanwijzingen kan leiden. Gebieden met een hoge landbouwbijdrage (>19%) vallen soms weg in een groter geheel met een gemiddelde van bijvoorbeeld 15–25%, waardoor ze ten onrechte buiten de aanwijzing blijven. Het omgekeerde kan ook voorkomen: een gebied met een lage bijdrage wordt door de aggregatie juist boven de 19% getild en wel aangewezen. Dit ondermijnt zowel de effectiviteit als het draagvlak.

Verzoek aan het Ministerie

- Wij vragen ons af hoe het ministerie omgaat met het risico van verkeerde aanwijzing dat voortkomt uit de huidige aggregatie naar 65 hydrologische eenheden. Gebieden met een hoge landbouwbijdrage (>19%) kunnen daardoor wegvallen in een categorie van bijvoorbeeld 15–25%, terwijl gebieden met een lage bijdrage juist onterecht boven de grens uitkomen. Wij zouden graag zien dat dit risico wordt ondervangen bij het verder uitwerken van de methode voor de aanwijzing van aandachtsgebieden.
- We roepen het ministerie op om de landelijke bronnenanalyse verder te verbeteren, zodat de resultaten representatiever zijn en beter aansluiten bij de regionale werkelijkheid. Dit vraagt extra tijd, inzet en samenwerking met waterschappen en provincies. Hiervoor is uitstel van de aanwijzing van aandachtsgebieden noodzakelijk. In de komende periode kan samen met het ministerie gewerkt worden aan verbetering van de methode en benutting van gebiedskennis, ook bij het aanwijzen van de aandachtsgebieden. Vervolgens kan ook worden beoordeeld of aanwijzing op het niveau van KRW-toestroomgebieden (738 eenheden) juridisch en inhoudelijk houdbaar en uitvoerbaar is.

6. Uitvoerbaarheid van maatregelen: bufferstroken en bezinkgreppels

In dit hoofdstuk gaan we in op de uitvoerbaarheid van enkele specifieke maatregelen uit het 8^e Actieprogramma. Het gaat daarbij met name om de voorgestelde aanpassingen van bufferstroken en de introductie van bezinkgreppels. Daarbij signaleren de waterschappen dat het systeem van bufferstroken, teeltvrije- en bemestingsvrije zones, en andere regels rondom inrichting en beheer van oevers (zoals via GLB, ANLb en NVO's) in zijn geheel erg complex is geworden. Voor grondgebruikers is dit moeilijk werkbaar en uitlegbaar, en financieel vaak ook niet haalbaar. Dit vergroot de uitvoeringslast en kan de deelname aan vrijwillige maatregelen beperken, waardoor het beschikbare potentieel voor waterkwaliteitsverbetering onvoldoende wordt benut.

Versmalling van mestvrije bufferstroken

In hoofdstuk 2 is reeds benoemd dat we de voorgestelde versmalling van de mestvrije bufferstroken niet in lijn achten met het KRW-achteruitgangsverbod. Daar komt bij dat bufferstroken een meervoudige functie hebben: zij beperken niet alleen nutriëntenverliezen, maar zijn ook effectief in het terugdringen van emissies van gewasbeschermingsmiddelen en het bevorderen van biodiversiteit. Versmalling van bufferstroken ondermijnt deze functies.

Daarnaast zijn in verschillende gebieden contracten met agrariërs afgesloten in het kader van het ANLb over de bufferstroken. Het telkens aanpassen van de regels ondergraaft deze afspraken, tast het draagvlak aan en vermindert het vertrouwen van agrariërs in het beleid. Ook voor toezicht en handhaving brengt de voorgestelde afschaling nadelen met zich mee: wisselende breedtes en uitzonderingen vergroten de complexiteit en de kans op nalevingsproblemen.

Bezinkgreppels op bufferstroken

We zijn positief over het voornemen om in aandachtsgebieden voor fosfaat een bezinkgreppel op de bufferstrook verplicht te stellen. We signaleren wel een aantal aandachtspunten:

- **Beperkte effectiviteit in gebieden met fosfaatproblemen:** Juist in gebieden met grote fosfaatproblemen, zoals het westelijk zandgebied, zijn bufferstroken vaak smal. Daar is onvoldoende ruimte voor een bezinkgreppel om effectief te functioneren. Daarom zijn er volgens ons in deze gebieden aanvullende maatregelen nodig.
- **Effectiviteit in veenweidegebieden:** In veenweidepercelen kan aanleg van bezinkgreppels tot schade aan percelen en waterkwaliteit leiden. Vertrapping en verweking veroorzaken extra erosie, in plaats van reductie van nutriëntenverlies.
- **Effectiviteit in hellende gebieden:** Door de hoge afstroomsnelheid bezinkt fosfaat onvoldoende; de bijdrage van de maatregel is daar twijfelachtig.
- **Technische uitvoerbaarheid en onderhoud:** Smalle greppels zijn gevoelig voor instorting en vragen frequent onderhoud. Onvoldoende is geregeld wie juridisch en technisch verantwoordelijk is voor aanleg, beheer en onderhoud. Bovendien kunnen bezinkgreppels conflicteren met onderhoudszones en beschermingszones in waterschapsverordeningen.

Verzoek aan het Ministerie

- Weeg naast nutriëntenreductie ook de effecten op gewasbeschermingsmiddelen, biodiversiteit en natuurkwaliteit volwaardig mee bij het vaststellen van bufferstrookbreedtes.
- Vereenvoudig of harmoniseer het stelsel van bufferstroken en teeltvrije zones, zodat het werkbaar en uitlegbaar wordt voor grondgebruikers.
- Zorg dat maatregelen financieel haalbaar en stapelbaar zijn, zodat agrariërs gestimuleerd worden om vrijwillig bij te dragen aan verbetering van de waterkwaliteit.
- Stel een landelijke kaart met vastgestelde bufferstrookbreedtes beschikbaar, zodat voor toezichthouders en handhavers helder is welke breedte per locatie geldt. Aandachtspunt voor deze landelijke kaart is dat deze eenduidig en uitlegbaar is.
- Onderzoek alternatieve of aanvullende maatregelen in gebieden met smalle bufferstroken en hoge fosfaaddruk.
- Beperk de verplichting tot aanleg van bezinkgreppels tot zand- en kleigronden, sluit veenweidegebieden uit vanwege de risico's op perceelschade, bodemverweking en verslechtering van de waterkwaliteit.
- Overweeg aanvullende maatregelen in hellende gebieden vanwege de beperkte effectiviteit van de bezinkgreppels in deze gebieden.
- Leg samen met waterschappen duidelijke uitgangspunten vast voor ligging, beheer, onderhoud, toezicht en handhaving van bezinkgreppels.