

Regionale anticipatie Mestbeleid op Kaderrichtlijn Water

Dr. A. Gaaff
Ir. M.J. Koning

Projectcode 20218

Februari 2006

Rapport 6.06.01

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Regionale anticipatie Mestbeleid op Kaderrichtlijn Water

Gaaff, A. en M. J. Koning

Den Haag, LEI, 2006

Rapport 6.06.01; ISBN 90-8615-055-1; Prijs €13,75 (inclusief 6% BTW)

51 p., fig., tab., bijl.

In dit rapport wordt onderzocht in hoeverre regio's met het uitvoeren van het Mestbeleid anticiperende maatregelen kunnen nemen om in te spelen op de *Kaderrichtlijn Water*, die in 2009 wordt ingevoerd. Naast literatuuronderzoek is op regionale anticipatie ingegaan in interviews en in een workshop. De algemene conclusie uit het onderzoek is dat regionale anticipatie de moeite van verdere uitwerking waard is. Door betrokken partijen zijn zowel beperkingen als voorkeuren aangegeven, maar er zijn geen blokkades uitgesproken.

This report looks into the extent to which regions are able to take anticipatory measures in implementing the *Manure Policy* in preparation for the *Water Framework Directive*, which will be implemented in 2009. Alongside a literature search, regional anticipation was investigated by means of interviews and a workshop. The general conclusion from the research is that regional anticipation is worth the effort of further elaboration. The parties involved have indicated both limitations and preferences, but no serious objections have been expressed.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2006

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	11
1. Inleiding	13
1.1 Achtergrond	13
1.2 Doelstelling	14
1.3 Werkwijze	14
1.4 Afbakening	15
1.5 Leeswijzer	15
2. In vogelvlucht	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Europese Kaderrichtlijn Water	16
2.3 Europese Nitraatrichtlijn	17
2.4 Derde actieprogramma 2004-2009	17
2.5 Mestbeleid vanaf 2006	17
2.6 Ambitienotitie	18
2.7 Samenhang	18
2.8 Aansturing en context	19
3. Gebieden	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Stroomgebieden	20
3.3 Provincies, gemeenten, waterschappen	21
3.4 Overige gebieden	22
3.5 Workshop	23
3.6 Conclusies	24
4. Maatregelen	26
4.1 Inleiding	26
4.2 Maatregelen	26
4.3 Kosten van maatregelen	28
4.4 Neveneffecten (van maatregelen)	29
4.5 Conclusies	30

	Blz.
5. Actoren en beleid	32
5.1 Inleiding	32
5.2 Actoren	32
5.3 Beleid	33
5.3.1 Gebiedsgericht beleid	33
5.3.2 Ontheffingen	34
5.3.3 Concurrentiepositie	34
5.3.4 Regionale anticipatie mogelijk?	35
5.4 Workshop	36
5.5 Conclusies	36
6. Conclusies en aanbevelingen	38
6.1 Conclusies	38
6.2 Aanbevelingen	40
Literatuur	43
Bijlagen	
1. Lijst van geïnterviewden	45
2. Lijst van aanwezigen op workshop 'Regionale anticipatie Kaderrichtlijn Water en mestbeleid' op 2 februari 2005	46
3. Kaartjes van mestproducenten, mestconsumenten, stroomgebieden en provincies	47

Woord vooraf

In dit verkennende onderzoek wordt onderzocht in hoeverre regio's met het uitvoeren van het Mestbeleid anticiperende maatregelen kunnen nemen om in te spelen op de *Kaderrichtlijn Water*. In het onderzoek zijn resultaten van interviews en een workshop verwerkt.

De studie 'Regionale anticipatie Mestbeleid op Kaderrichtlijn Water' is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van LNV, Directie Landbouw met een financiële bijdrage van het DLO-programma *Veranderend Waterbeheer*. Contactpersoon van LNV is Nancy Meijers. Het onderzoek is uitgevoerd door Aris Gaaff en Marieke Koning (beiden LEI). Verder hebben meegewerkt Theo Vogelzang (LEI, dagvoorzitter workshop) en Stijn Reinhard (LEI).

Graag wil ik alle instanties die hebben meegewerkt aan dit onderzoek door een interview en/of de workshop bedanken voor hun inzet en bijdrage.



Dr. J.C. Blom
Algemeen Directeur LEI B.V.

Samenvatting

Nederland heeft op allerlei terreinen te maken met Europese richtlijnen. Twee van die richtlijnen zijn de *Nitraatrichtlijn* (1991) en de *Kaderrichtlijn Water* (KRW, 2000). In de *Nitraatrichtlijn* wordt voorgeschreven hoe lidstaten water moeten beschermen tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische stoffen. De *KRW* stelt eisen aan de waterkwaliteit van grond- en oppervlaktewater. Deze kwaliteit moet worden verbeterd en in stand worden gehouden.

In een brief aan de Tweede Kamer, *Mestbeleid vanaf 2006*, heeft de regering het nieuwe mestbeleid voor de komende jaren beschreven. In het *Derde Actieprogramma* (2003) staan de maatregelen die Nederland moet nemen om te voldoen aan de *Nitraatrichtlijn*. Dit actieprogramma loopt van 2004 tot 2009. Voor de periode ná 2009 is beleid nog in het ontwikkelingsstadium. Dit opent de mogelijkheid dat gebieden een stimulerend beleid voeren waarbij bepaalde gebieden naast een verplicht pakket van maatregelen ervoor kiezen een verdergaand pakket van maatregelen door te voeren en daarbij vooruitlopen op maatregelen in het kader van de *Kaderrichtlijn Water*. Dit proces wordt ook wel aangeduid als 'regionale anticipatie'.

Bij de uitvoering van de *KRW* worden stroomgebieden onderscheiden, regio's met een samenhangend watersysteem. Hiermee krijgt de *KRW* een regionale component; immers op (deel)stroomgebiedsniveau worden doelen en maatregelen geformuleerd. Daarmee is de vraag relevant op welke manier regio's (c.q. stroomgebieden) kunnen kiezen voor een anticiperende opstelling en reeds eerder een verdergaand pakket maatregelen treffen, opdat de doelen in 2015 kunnen worden bereikt. Het is echter nog niet duidelijk hoe de pakketten kunnen zijn samengesteld en onder welke omstandigheden of voorwaarden regio's overgaan tot regionale anticipatie. Het doel van het onderzoek is na te gaan in hoeverre regionale anticipatie mogelijk en/of wenselijk is.

In dit verkennende onderzoek naar regionale anticipatie van het mestbeleid op de *KRW* staan de thema's 'gebieden', 'maatregelen' en 'actoren en beleid' centraal. Aan de hand van literatuurstudie, interviews met enkele betrokken organisaties en een workshop onder een bredere groep van geïnteresseerden, is in dit rapport invulling gegeven aan deze drie thema's.

In het thema 'gebieden' gaat het om de mogelijke invulling van het begrip 'regio'. Uit literatuur, de interviews en de workshop komen de volgende regio's naar voren: stroomgebieden (eventueel opgedeeld in kleinere eenheden zoals deelstroomgebieden en waterlichamen), provincies, gemeenten en waterschappen. Voor regio-indeling wordt dus aangesloten bij de *Kaderrichtlijn Water* of bij bestaande bestuurlijke structuren.

Bij 'maatregelen' is ingegaan op de aard van maatregelen. Uit de interviews blijkt dat het onderscheid in brongerichte en effectgerichte maatregelen van belang is. Regelmatig wordt aangegeven dat brongerichte maatregelen landelijk moeten worden aangepakt en dat effectgerichte maatregelen geregionaliseerd kunnen worden. Deze aanpak wordt overigens niet unaniem ondersteund. Daarnaast wordt in enkele interviews nader ingegaan op kosten van maatregelen en neveneffecten.

In het thema 'actoren en beleid' is nader ingegaan op actoren die ten minste betrokken moeten zijn bij regionale anticipatie. In veel interviews worden als belangrijkste actoren de waterschappen en/of provincies gezien. Waterschappen hebben globaal gezien vaak meer de taak van uitvoerder; provincies zijn eerder verantwoordelijk voor de formele regelgeving en bovensectorale afweging. Ook worden in dit thema aspecten als gebiedsgericht beleid, derogatie en concurrentiepositie behandeld.

Geconcludeerd kan worden dat één eenduidige 'natuurlijke' regio-indeling er niet uitspringt op basis van de resultaten uit de literatuurstudie, de interviews en de workshop. Wel blijkt dat 'water' als primaire ingang wordt gezien voor regio-indeling maar dat voor beleidsmatige implementatie liever wordt aangesloten bij provincies en/of waterschappen.

Hoewel afzonderlijke maatregelen niet in deze studie aan de orde zijn gekomen, kan wel de conclusie worden getrokken dat een opzet waarbij brongerichte maatregelen centraal worden bepaald en effectgerichte maatregelen worden geregionaliseerd, op de meeste steun kan rekenen.

De algemene conclusie uit de interviews en workshop is dat regionale anticipatie de moeite van verdere uitwerking waard is. Door betrokken partijen zijn zowel beperkingen als voorkeuren aangegeven, maar zijn geen blokkades uitgesproken.

Tot slot worden enkele aanbevelingen gedaan. Allereerst moeten concrete maatregel-pakketten nader worden onderzocht. Ook verdient herdefiniëring van taken en bevoegdheden tussen Rijk, provincies en waterschappen met betrekking tot de *KRW* en het mestbeleid nadere uitwerking. Verder is het noodzakelijk dat onderzoek naar de verdeling op langere termijn van kosten (en baten) van de *KRW* en het mestbeleid wordt uitgevoerd voordat tot regionale anticipatie kan worden besloten. Tot slot zou uitgangspunt van implementatie van de *KRW* en het mestbeleid na 2009 de EU-regelgeving zelf moeten zijn en niet de Nederlandse systematiek. De kansen die dit biedt, verdienen nader onderzocht te worden.

Summary

Regional anticipation of the Manure Policy leading towards the Water Framework Directive

The Netherlands comes into contact with European directives in a wide variety of fields. Two of those directives are the *Nitrates Directive* (1991) and the *Water Framework Directive* (2000). The *Nitrates Directive* prescribes how member states must protect water from contamination by nitrates from substances used in agriculture. The *Water Framework Directive* sets requirements regarding the water quality of groundwater and surface water. This quality must be improved and maintained.

In a letter to Parliament, *Mestbeleid vanaf 2006 (Manure Policy from 2006)*, the Dutch Government described the new *Manure Policy* for the coming years. The *Third Action Programme* (2003) contains the measures that the Netherlands must take in order to meet the requirements of the *Nitrates Directive*. This action programme runs from 2004 to 2009. Policy is still being developed for the period after 2009. This opens up the possibility of regions pursuing an incentive policy, whereby certain regions choose to implement a more far-reaching package of measures alongside the compulsory set of measures, thus gaining a head start on measures within the context of the *Water Framework Directive*. This process is also known as 'regional anticipation.'

Catchment areas will be defined when the *Water Framework Directive* is implemented: regions with a connected water system. This gives the *Water Framework Directive* a regional component, since objectives and measures are formulated at catchment area level and sub-catchment area level. In this regard, a relevant question is: how can regions and/or catchment areas choose an anticipatory set-up and implement a more far-reaching package of measures in advance in order to ensure that the objectives can be achieved by 2015? However, it is not yet clear how the packages can be put together, and the circumstances or conditions under which regions will make the transition to regional anticipation are also unclear. The objective of the research is to investigate the extent to which regional anticipation is possible and/or desirable.

In this exploratory research into regional anticipation of the *Manure Policy* leading towards the *Water Framework Directive*, the following topics occupy a central position: 'regions', 'measures' and 'actors and policy.' With the aid of a literature study, interviews with a number of organisations involved and a workshop for a broader group of interested parties, this report provides an interpretation of these three topics.

The 'regions' topic deals with the possible interpretation of the concept of the 'region.' The following regions can be identified from the literature, the interviews and the workshop: catchment areas (where appropriate divided into smaller units such as sub-catchment areas and water bodies), provinces, municipalities and water boards. In terms of regional classification, the *Water Framework Directive* or the existing administrative structures are therefore used as the basis.

The topic of 'measures' looks into the nature of measures. The interviews reveal the importance of the distinction between source-oriented and effect-oriented measures. There are various indications that source-oriented measures must be taken on a national basis and that effect-oriented measures can be regionalised. Incidentally, this approach does not enjoy uni-

versal support. In addition, in a number of interviews, the costs of measures and the side effects were covered in greater detail.

The topic 'actors and policy' looked more closely at actors whose involvement in regional anticipation is absolutely essential. In many interviews, the water boards and/or provincial governments were seen as the most important actors. Globally speaking, water boards often have more of an implementing task; provincial governments, on the other hand, tend to have the responsibility for the formal rules and regulations and supra-sectoral considerations. This topic also covers aspects like regional policy, derogation and competitiveness.

The conclusion can be drawn that no single unambiguous 'natural' regional classification really stands out on the basis results of the literature study, the interviews and the workshop. However, it does appear that 'water' is seen as a primary basis for regional classification but that provincial and/or water board classifications are preferred for policy implementation purposes.

Although individual measures were not covered in this study, the conclusion can be drawn that a set-up in which source-oriented measures are determined centrally and effect-oriented measures are regionalised can count on the most support.

The general conclusion from the interviews and workshop is that regional anticipation is worth the effort of further elaboration. The parties involved have indicated both limitations and preferences, but no serious objections have been expressed.

Lastly, a number of recommendations can be made. First of all, concrete sets of measures must be further researched. The redefinition of tasks and competences between the State, the provinces and the water boards with regard to the *Water Framework Directive* and the *Manure Policy* also requires further elaboration. In addition, it is necessary for research to be done into the division of the costs (and benefits) of the *Water Framework Directive* and the *Manure Policy* in the longer term before a decision can be made on regional anticipation. Lastly, the EU regulations themselves should form the starting point for the implementation of the *Water Framework Directive* and the *Manure Policy* after 2009 rather than the Dutch system. The opportunities offered by this are worthy of further research.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Nederland heeft te maken met een aantal richtlijnen, wetgevingen en notities ten aanzien van water- en mestbeleid die landelijk dan wel op Europees niveau bindend zijn. In 1991 is de *Europese Nitraatrichtlijn* tot stand gekomen. De *Nitraatrichtlijn* is een richtlijn voor de Europese lidstaten, waaronder Nederland, voor 'bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische stoffen' (*Nitraatrichtlijn*, 1991). Nederland is door het Europese Hof van Justitie Nederland in oktober 2003 in gebreke gesteld bij de implementatie van de *Nitraatrichtlijn*, waarop Nederland op 19 december 2003 het *Derde Actieprogramma Nitraatrichtlijn* bij de Europese Commissie heeft ingediend. In dit programma staan de maatregelen aangegeven om te voldoen aan de richtlijn. De looptijd van het *Derde Actieprogramma* bestrijkt de periode tot en met 2009. Voor de periode ná 2009 is het beleid nog in het ontwikkelingsstadium. Dit opent de mogelijkheid dat gebieden een stimulerend beleid voeren waarbij bepaalde gebieden naast een verplicht pakket van maatregelen ervoor kiezen een verdergaand pakket van maatregelen door te voeren, daarbij vooruitlopend op maatregelen in het kader van de *Kaderrichtlijn Water*.

Op 19 mei 2004 is een brief aan het parlement uitgekomen waarin het mestbeleid voor de komende jaren in samenhang is beschreven: *Mestbeleid vanaf 2006* (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), 2004).

Naast bovenstaande documenten is in 2000 de *Europese Kaderrichtlijn Water (KRW)* tot stand gekomen. In de *KRW* staan de richtlijnen voor de lidstaten van de EU voor de waterkwaliteit van het grond- en oppervlaktewater; deze moet worden verbeterd en in stand worden gehouden. Dit doel van de *KRW* impliceert dat maatregelen moeten worden genomen om eutrofiërende stoffen als fosfaat en stikstof (dus ook nitraat) in het grond- en oppervlaktewater te verminderen. De *Nitraatrichtlijn*, het mestbeleid en de *KRW* zijn dus nauw met elkaar verbonden.

In de *KRW* worden (verdere) doelen gesteld aan de waterkwaliteit. Deze doelen moeten in 2015 zijn gerealiseerd, door middel van een pakket van maatregelen dat (uiterlijk) in 2009 moet zijn geïmplementeerd. Indien de doelen alleen via disproportionele kosten kunnen worden gehaald, is verlaging van de doelstelling of verlenging van de termijn mogelijk.

Bij de uitvoering van de *KRW* worden stroomgebieden onderscheiden, regio's met een samenhangend watersysteem. Hiermee krijgt de *KRW* een regionale component; immers op (deel)stroomgebiedsniveau worden doelen en maatregelen geformuleerd. Daarmee is de vraag relevant op welke manier regio's (c.q. stroomgebieden) kunnen kiezen voor een anticiperende opstelling en reeds eerder dan 2009 een verdergaand pakket maatregelen treffen, opdat de doelen in 2015 kunnen worden bereikt. Het is echter nog niet duidelijk hoe de pakketten kunnen zijn samengesteld en onder welke omstandigheden of voorwaarden regio's overgaan tot regionale anticipatie.

Tegen bovenstaande achtergrond voerde het LEI in opdracht van Directie Landbouw van het Ministerie van LNV een studie uit naar 'Regionale anticipatie Mestbeleid op Kaderrichtlijn Water'. Het is een verkennend onderzoek.

1.2 Doelstelling

Het doel van het onderzoek 'Regionale anticipatie Mestbeleid op Kaderrichtlijn Water' is na te gaan in hoeverre regio's maatregelen kunnen nemen om, vooruitlopend op strengere eisen aan waterkwaliteit, uitvoering te geven aan het mestbeleid. Van belang is daarbij tevens wat dan een geschikte invulling is van het begrip 'regionaal'.

1.3 Werkwijze

In dit onderzoek naar regionale anticipatie van het mestbeleid op de *KRW* staan drie thema's centraal: 'gebieden', 'maatregelen', 'actoren en beleid'. Voor deze drie thema's is gekozen omdat bij regionale anticipatie de vraag kan worden gesteld 'Wat zijn regio's?'. Ook staat de invulling van maatregelen die genomen moeten worden centraal. Tot slot is van belang bij regionale anticipatie wie die maatregelen neemt. Concreet gaat het bij de inhoud van de thema's om het volgende. In het thema 'gebieden' gaat het om de mogelijke invullingen van het begrip 'regio'. Met name het schaalniveau, zowel gezien vanuit *KRW* als vanuit bestaande ruimtelijke en bestuurlijke eenheden komt hier aan de orde. Bij 'maatregelen' wordt ingegaan op de aard van maatregelen (bijvoorbeeld technisch, economisch, regelgeving, bron- en effectgericht). Indien relevant, bijvoorbeeld als representatief voorbeeld voor bepaalde knelpunten of oplossingen, komen specifieke maatregelen aan de orde. Het is echter niet de bedoeling in deze verkennende studie een lijst van maatregelen te 'scoren'. In het onderdeel 'actoren en beleid' wordt ingegaan op de huidige of potentiële samenwerking, taken en verantwoordelijkheden, mogelijk initiatief en de rol van concurrentieverhoudingen. De thema's 'gebieden', 'maatregelen' en 'actoren en beleid' worden in de rapportage afzonderlijk behandeld. De thema's staan echter zeer nauw met elkaar in relatie.

In het onderzoek is allereerst een desk research uitgevoerd voor bovenstaande drie thema's. Vervolgens zijn de thema's aan de orde gekomen in interviews die zijn afgenomen bij een aantal organisaties. De geïnterviewde organisaties zijn de ministeries van VROM, V&W en LNV (diverse directies), de overkoepelende organisaties LTO, VNG, IPO, Unie van Waterschappen, NAJK, en een aantal juristen. In totaal zijn 13 interviews afgenomen met 20 personen (zie bijlage 1). Het verkennende karakter van het onderzoek brengt met zich mee dat de nadruk in de interviews lag op openheid, spontaniteit en creativiteit. Hoewel een reeks vragen is opgesteld die alle in de interviews aan de orde zijn gekomen, was het niet de bedoeling dat de interviews het karakter van een enquête hadden. Tot slot is een workshop gehouden waarin de volgende vragen centraal stonden:

- Als je regionaal gaat anticiperen welke regio-indeling kies je dan?
- Wat is de ideale bestuurslaag om problemen rond de *KRW* en het mestbeleid op te lossen?

Op de workshop waren naast de opdrachtgever, de dagvoorzitter en het projectteam 18 personen aanwezig namens verschillende organisaties (zie bijlage 2). Voor de workshop is een breder aantal organisaties betrokken dan bij de interviews.

De resultaten van zowel de desk research, als de interviews en de workshop, zijn verwerkt in dit rapport.

1.4 Afbakening

In de desk research zijn de volgende documenten uitgebreid aan de orde gekomen:

- *Europese Kaderrichtlijn Water* (2000);
- *Europese Nitraatrichtlijn* (1991);
- *Derde Actieprogramma 2004-2009* (2004);
- *Mestbeleid vanaf 2006* (2004);
- *Pragmatische implementatie van de KRW in Nederland (Ambitienotitie, 2004)*.

Enkele andere documenten worden minder uitgebreid behandeld.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een aantal documenten in vogelvlucht behandeld en wordt de link tussen die verschillende documenten gelegd. Hoofdstuk 3 gaat nader in op het thema 'gebieden'. In hoofdstuk 4 komt het thema 'maatregelen' aan bod. Het thema 'actoren en beleid' wordt uitgediept in hoofdstuk 5. Tot slot worden conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6 vermeld.

2. In vogelvlucht

2.1 Inleiding

In dit onderzoek komt een aantal richtlijnen, beleidsbrieven, documenten en dergelijke regelmatig aan de orde. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste in vogelvlucht behandeld en wordt de link tussen de verschillende stukken gelegd. Het gaat om de *Europese Kaderrichtlijn Water*, *Europese Nitraatrichtlijn*, *Mestbeleid vanaf 2006* en *Pragmatische Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland* (ook wel *Ambitienotitie* genoemd). In de volgende paragrafen worden de stukken achtereenvolgens behandeld; in paragraaf 2.7 wordt tot slot de samenhang tussen de documenten gegeven.

2.2 Europese Kaderrichtlijn Water

De *Europese Kaderrichtlijn Water (KRW)* is van kracht geworden op 22 december 2000. De *KRW* heeft als doel om de kwaliteit van de Europese wateren in stand te houden en te verbeteren (*KRW*, 2000). In het bijzonder gaat het om het behalen van een goede ecologische toestand en goede chemische toestand.

De *KRW* gaat uit van internationale stroomgebieden. In Nederland bestaan de stroomgebiedsdistricten (een nationaal deel van het internationale stroomgebied) Eems, Maas, Rijn en Schelde. Artikel 13.1 (*KRW*) bepaalt dat de lidstaten voor elk stroomgebiedsdistrict dat in hun land ligt een stroomgebiedsbeheersplan moeten opstellen. Allerlei specifieke informatie zoals doelen en maatregelen moeten daarin worden beschreven. Uiterlijk 22 december 2009 moeten de lidstaten een stroomgebiedsbeheersplan publiceren (artikel 13.6).

De verbeterde waterkwaliteit moet in principe in 2015 bereikt zijn. Als dit niet mogelijk is, moet een lidstaat dit van tevoren duidelijk aangeven. Volgens de *KRW* is een verlenging van de periode om de doelen te bereiken van twee keer zes jaar dan een mogelijkheid (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004). Peiljaren zijn dan dus 2021 en 2027. Voor het behalen van de doelen van de *KRW* geldt een resultaatsverplichting en geen inspanningsverplichting. Als blijkt dat de doelen in 2015 niet gehaald zijn, kan dit veroorzaakt zijn door in principe twee situaties:

- maatregelen zijn niet voldoende uitgevoerd. Een lidstaat kan dan in gebreke worden gesteld en de verplichting krijgen opgelegd om de maatregelen alsnog uit te voeren;
- maatregelen zijn uitgevoerd maar dragen niet genoeg bij aan het realiseren van de doelen. Extra maatregelen moeten dan in de volgende periode van zes jaar worden genomen om alsnog de doelen te realiseren.

De resultaatsverplichting van de *KRW* maakt het noodzakelijk om realistische en haalbare doelen te stellen in de stroomgebiedsbeheersplannen. Als de jurisprudentie van het

Europese Hof beschikbaar is, komt er definitief uitsluitel over de resultaats- dan wel inspanningsverplichting (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004).

2.3 Europese Nitraatrichtlijn

De *Europese Nitraatrichtlijn* is op 12 december 1991 ingegaan. De richtlijn vermeldt dat 'nitraten uit agrarische bronnen de voornaamste oorzaak zijn van de van diffuse bronnen afkomstige verontreiniging van het water in de Gemeenschap'. De *Nitraatrichtlijn* heeft als doel om de waterverontreiniging die zo ontstaat te verminderen en om verdere verontreiniging te voorkomen. Concreet komt dit neer op een maximale nitraatconcentratie in het grondwater van 50 mg NO₃ per liter. Bovendien moet eutrofiëring van natuurlijke zoetwatermeren, andere zoetwatermassa's, kust- en zeewateren worden tegengegaan (*Nitraatrichtlijn*, 1991, bijlage 1; *Derde Actieprogramma*, 2004).

2.4 Derde actieprogramma 2004-2009

De lidstaten moeten om de doelstelling van de *Nitraatrichtlijn* (artikel 1) te bereiken eens in de vier jaar een actieprogramma opstellen. Actieprogramma's hebben betrekking op kwetsbare zones (of delen daarvan) en bestaan uit verplichte maatregelen (artikel 5).

Op 2 oktober 2003 heeft het Hof van Justitie Nederland in gebreke gesteld doordat 'het eerste door Nederland ingediende Actieprogramma op onderdelen niet in overeenstemming is met de *Nitraatrichtlijn* (zaak C-322/00, Hofarrest)' (*Derde Actieprogramma*, 2004). Op 1 juli 2004 hebben Nederland en de Europese Commissie overeenstemming bereikt over de implementatie van de *Nitraatrichtlijn* voor 2006-2009. Overeenstemming is ook bereikt over de daaraan voorafgaande overgangsjaren 2004-2005 (*Derde Actieprogramma*, 2004). Het resultaat van deze overeenstemming is het *Derde Nederlandse Actieprogramma (2004-2009) inzake de Nitraatrichtlijn*. Het *Derde Actieprogramma* gaat uit van het gebruiksnormenstelsel. Het gebruiksnormenstelsel is ter vervanging van het verliesnormenstelsel (zie verder paragraaf 2.5).

2.5 Mestbeleid vanaf 2006

In de brief *Mestbeleid vanaf 2006* (Ministerie van LNV, 2004) staat het mestbeleid voor de komende jaren in samenhang. Het verliesnormenstelsel wordt met ingang van 1 januari 2006 vervangen door het gebruiksnormenstelsel.

Het verliesnormenstelsel gaat uit van het toegestane mineralenoverschot in kg/ha. Dit overschot wordt berekend door de aanvoer van mineralen te verminderen met de afvoer van mineralen. Er gelden verliesnormen voor stikstof en fosfaat (Ministerie van LNV; begrippenlijst).

Het gebruiksnormenstelsel dat uitgaat van een maximale toelaatbare hoeveelheid stikstof en fosfaat in kg/ha (Ministerie van LNV; begrippenlijst), sluit meer aan bij de eisen van

de *Nitraatrichtlijn* (*Derde Actieprogramma*, 2004). Het stelsel van gebruiksnormen kent de volgende plafonds:

- gebruiksnorm voor dierlijke mest zonder derogatie (170 kg N/ha);
- gebruiksnorm voor totale stikstofbemesting (gedifferentieerd naar gewas en grondsoort);
- gebruiksnorm voor totale fosfaatbemesting per hectare (Ministerie van LNV, 2004, p. 7).

2.6 Ambitienotitie

Een *Europese Kaderrichtlijn* dient te worden geïmplementeerd in nationale wetgeving. Op 22 december 2003, drie jaar na het van kracht worden, had de *KRW* in de Nederlandse wet verankerd moeten zijn, maar de wettelijke implementatie is uitgesteld. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft als opzet voor de wetsbehandeling in de Tweede Kamer een notitie geschreven over de pragmatische implementatie van de *KRW* in Nederland (ambitienotitie).

In de ambitienotitie worden per probleemveld de extra opgave voor Nederland door invoering van de *KRW* beschreven. Deze extra opgave is bepaald door het verschil tussen het huidige nationale beleid en de doelen van de *KRW*. Om de doelen van de *KRW* te halen is een maatregelpakket nodig (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004).

De ambitienotitie wijst op het feit dat in de stroomgebiedsbeheersplannen voor Nederland zowel haalbare als betaalbare doelen moeten worden gesteld. Bij de diverse richtlijnen die spelen (zowel nationaal als Europees), is de richtlijn met het strengste regime leidend bij de implementatie van de *KRW* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004). Er wordt verder bij implementatie van de *KRW* zo veel mogelijk aangesloten bij het bestaande Nederlandse beleid.

2.7 Samenhang

In bovenstaande paragrafen is een aantal documenten behandeld die gaan over de *Kaderrichtlijn Water* en het mestbeleid. Zowel de *Kaderrichtlijn Water* (2000) als de *Nitraatrichtlijn* (1991) zijn Europese richtlijnen. De implementatie van beide richtlijnen door Nederland is verwoord in respectievelijk de *Ambitienotitie* (2004) en *Derde Actieprogramma* (2004). Het *Mestbeleid vanaf 2006* is een nadere uitwerking van het nieuwe mestbeleid.

De samenhang tussen beide Europese richtlijnen is dat het gezamenlijke doel in feite is om (water)verontreiniging te verminderen of verdere verontreiniging te voorkomen. De *Nitraatrichtlijn* gaat daarbij volledig in op nitraten, terwijl de *KRW* ook naar andere vervuilende bronnen kijkt. Aangezien de landbouw in (implementatie van) beide richtlijnen als een veroorzaker van waterverontreiniging wordt gezien (*Nitraatrichtlijn*, 1991; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004), spelen de *KRW* en de *Nitraatrichtlijn* en begeleidende notities een belangrijke rol in dit onderzoek.

2.8 Aansturing en context

Voor implementatie van de *Nitraatrichtlijn* ligt de aansturing bij Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) in het *Derde Actieprogramma 2004-2009*. De aansturing voor implementatie van de *KRW* ligt bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (*Ambitie-notie*). Bij het uitvoeren van beide richtlijnen zijn echter ook andere ministeries actief betrokken.

Naast deze twee Europese richtlijnen bestaan ook nationale bestuursakkoorden. Het *Nationaal Bestuursakkoord Water* komt voor verantwoordelijkheid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de waterschappen. Bij uitvoering van de *Bestuursovereenkomst Gebiedsgerichte Inrichting Landelijk Gebied 2002-2005* zijn de Ministeries van VROM en LNV en de provincies betrokken. Doel van het *Nationaal Bestuursakkoord Water* is om het Nederlandse watersysteem in 2015 op orde te hebben en vanaf 2015 in een goede staat te houden. In de *Bestuursovereenkomst Gebiedsgerichte Inrichting Landelijk Gebied* staan afspraken tussen Rijk en provincies over het landelijk gebied.

Tegelijk met deze ontwikkelingen in waterbeleid op Europees en nationaal niveau, spelen zich allerlei processen af zoals schaalvergroting in de landbouw, fusies van waterschappen, enzovoort (*Landbouw Economisch Bericht*, 2004; Waterschappen, 2005). Deze externe krachten beïnvloeden niet alleen inhoudelijk de implementatie van *KRW* en mestbeleid, maar spelen ook in het proces een belangrijke rol doordat betrokken actoren zich in hun reacties mede door deze factoren zullen laten leiden.

3. Gebieden

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt het thema 'gebieden' aan de orde. In het thema gebieden gaat het om de mogelijke invullingen van het begrip 'regio'. Met name het schaalniveau - zowel gezien vanuit *KRW* als vanuit bestaande ruimtelijke en bestuurlijke eenheden - komt in dit hoofdstuk aan de orde.

Tijdens de interviews zijn de kaarten in bijlage 3 vertoond bij het thema 'gebieden'.

3.2 Stroomgebieden

Literatuur

De *Kaderrichtlijn Water* deelt de Europese lidstaten op in stroomgebieden. Een stroomgebied is gedefinieerd als 'een gebied vanwaar al het over het oppervlak lopende water via een reeks stromen, rivieren en eventueel meren door één riviermond, estuarium of delta in zee stroomt' (*KRW*, 2000, artikel 2 lid 13).¹ Een stroomgebied kan weer opgedeeld worden in stroomgebiedsdistricten. Nederland kent de stroomgebiedsdistricten Eems, Rijn, Maas en Schelde. Stroomgebieden en stroomgebiedsdistricten bestaan uit (oppervlakte) waterlichamen die omschreven kunnen worden als een 'onderscheiden oppervlaktewater van aanzienlijke omvang, zoals een meer, een rivier' en dergelijke (*KRW*, 2000, artikel 2 lid 10). Vervolgens kunnen waterlichamen als natuurlijk, kunstmatig of sterk veranderd worden aangewezen. Er zijn dus diverse schaalniveaus beschikbaar in de *Kaderrichtlijn Water*.

Interviews

In ruim de helft van de interviews is naar voren gekomen dat regio-indeling zou moeten aansluiten bij de stroomgebieden van de *KRW*. Daarbij is in sommige gevallen de indeling in stroomgebieden nader opgedeeld in deelstroomgebieden of waterlichamen.

Van enkele standpunten in interviews volgt hieronder een nadere toelichting.

- indien regio-indeling in deelstroomgebieden plaatsvindt, kunnen verbanden tussen bovenstrooms en benedenstrooms worden aangegeven;
- vanuit de *KRW* geredeneerd moeten de schaalniveaus die in de *KRW* zelf worden aangegeven, worden aangehouden;
- regio-indeling sluit aan bij de gebiedsgerichte benadering waarvoor vanuit de *KRW* gekozen wordt;
- stroomgebieden zijn duidelijk; er moeten niet te veel gebieden worden ingedeeld, daarom zijn grotere gebieden gewenst. De zeven deelstroomgebieden geven een duidelijk

¹ Terzijde merken wij op dat deze formulering gebrekkig aansluit op de specifiek Nederlandse situatie waarbij grote delen van het grondgebied beneden zeeniveau liggen. In een dergelijke situatie stroomt water niet in zee maar wordt het met kunstmatige middelen (zoals gemalen) uitgeslagen.

- beeld; bovendien vindt daar vaak een bepaalde vorm van landbouw plaats. Als probleem van inrichting in (deel)stroomgebieden wordt vermeld dat de provinciegrenzen niet samenlopen met de stroomgebieden;
- indeling in stroomgebieden is een logische regionale eenheid. De achtergrond is de fysisch-geografische gesteldheid, wat aansluit bij het kaartje 'producenten van mest' (zie bijlage 3);
 - de schaal van stroomgebieden kan ook te grof zijn. Er zijn in Nederland veel kleine natuurgebieden waar verschillende doelen kunnen worden gesteld. Indeling van regio's in waterlichamen (dus kleiner dan stroomgebieden) sluit daarom goed aan bij de eisen van natuur;
 - onderscheid in natuurlijke stroomgebieden - hoog en laag Nederland - is van belang.

3.3 Provincies, gemeenten, waterschappen

Literatuur

In literatuur worden provincies, gemeenten en waterschappen niet als zodanig als regio's aangewezen. Voor uitvoering en verantwoordelijkheid van maatregelen en invulling aan gebiedsgerichte keuzes worden provincies, gemeenten en waterschappen wel onderscheiden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004, p. 22). In hoofdstuk 5 wordt hier nader op ingegaan.

Interviews

In bijna de helft van de interviews worden regio's ingedeeld aan de hand van provincies, gemeenten of waterschappen. Enkele toelichtingen uit de interviews worden hieronder vermeld.

- Aangegeven is in een interview dat regio-indeling in stroomgebieden te grof is. Een aantal regio's van 25 tot 30 ligt meer voor de hand. Aangesloten kan dan worden bij waterschappen indien gedacht wordt vanuit maatregelen.
- In een ander interview wordt geen specifieke voorkeur voor regio-indeling uitgesproken. Vermeld wordt dat het schaalniveau afhankelijk is van de doelen die je nastreeft en de maatregelen die je neemt om de doelen te realiseren. Wel wordt aangegeven dat voor anticiperende maatregelen provinciaal niveau goed is (voor uitvoering).
- Als geanticipeerd wordt zijn provincies het aangewezen niveau. Wel is afstemming nodig bij stroomgebieden in meerdere provincies.
- Stroomgebieden leveren onheldere verhoudingen. De vraag is of ze bestuurlijk levensvatbaar zijn. Provincies staan dicht bij de burger, waardoor het opleggen van vervelende maatregelen lastiger kan zijn. Regio-indeling in waterschappen zou goed passen in de problematiek. Waterschappen zijn integrale waterbeheerders die ervaring hebben met het opleggen van lastige maatregelen. Bestuurlijk zijn provincies sterker.
- Voor het thema 'water' is indeling in waterschappen een goede regio-indeling. Voor andere thema's kunnen andere indelingen geschikt zijn bijvoorbeeld indeling in provincies voor het thema 'gebiedenbeleid'.
- Als naar de mestproblematiek wordt gekeken is regio-indeling in stroomgebieden goed. Echter stroomgebieden zijn niet te organiseren. Regio-indeling in bijvoorbeeld acht gemeenten is wel te organiseren.

3.4 Overige gebieden

Literatuur

Gebieden binnen een stroomgebiedsdistrict kunnen ook worden aangewezen als beschermde gebieden. Beschermde gebieden (waaronder Vogel- en Habitatrichtlijngebieden¹) zijn volgens de *KRW* (bijlage 4) gebieden die bedoeld zijn voor onttrekking van drinkwater, bescherming van economisch significante planten- en diersoorten die in het water leven, recreatiewater, nutriëntengevoelige gebieden, bescherming van habitats of soorten.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geeft in de *Ambitienotitie* (2004, p. 8) aan dat

'Nederland wil voorkomen dat kleine, kwetsbare of beschermde gebieden maatgevend worden voor de doelen en maatregelen in grote waterlichamen. De *KRW* biedt de mogelijkheid voor differentiatie van doelen en maatregelen, bijvoorbeeld door deze kwetsbare gebieden als aparte waterlichamen te benoemen'.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geeft aan dat voor Nederland de stroomgebiedaanpak een belangrijk aspect is van de *Kaderrichtlijn Water* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004, p.22).

In de *Nitraatrichtlijn* wordt gesproken van 'kwetsbare zones'. Kwetsbare zones zijn aangewezen stukken land waar wateren door verontreiniging worden beïnvloed en wateren zouden kunnen worden beïnvloed indien maatregelen (artikel 5) achterwege blijven (*Nitraatrichtlijn*, 1991, artikel 3 lid 1). Nederland heeft geen kwetsbare zones aangewezen, echter wel het *Derde Actieprogramma* van toepassing verklaard op heel Nederland.

De gebruiksnorm voor totale stikstofbemesting is gedifferentieerd naar gewassoort maar ook naar grondsoort. Zo is onderscheid gemaakt in veengronden, zand- en lössgronden in combinatie met verschillende gewassen als grasland, akkerbouw- en tuinbouwgewassen (LNV, 2004).

Interviews

In de interviews worden regio's niet ingedeeld aan de hand van beschermde gebieden of kwetsbare zones. Wel wordt in sommige interviews onderscheid gemaakt in gebieden waar mest geproduceerd wordt en gebieden waar mest 'geconsumeerd' wordt.

De vraag naar regio-indeling is ingeluid door de kaarten van mestproducenten en mestconsumenten te tonen en die te leggen over stroomgebieden of provincies (zie voor kaarten bijlage 3). 'Leiden deze kaarten tot een regio-indeling?' was hierbij de vraag. In enkele interviews is op de kwestie mestproducenten/mestconsumenten nader op ingegaan.

Enkele opmerkingen hierbij zijn:

- voor mestproductie geldt dat boeren de mest moeten afzetten zodat er geen mestoverschot is. Voor de overheid moet het niet interessant zijn wáár die mest wordt afgezet. Het systeem van vraag en aanbod van mest regelt zichzelf;

¹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004).

- mestproducenten zitten voornamelijk in reconstructiegebieden. Het probleem dat nitraat uitspoelt in het water, wordt versterkt doordat het zandgebieden zijn. Het beleid probeert boeren buiten het reconstructiegebied te krijgen waardoor de mestproductie beter gespreid wordt. Doordat boeren door bij elkaar te zitten beter kunnen samenwerken, lukt dit vaak niet. Een andere zienswijze op mestproductie is dat concentratie van bedrijven nodig is voor mestverwerking;
- voor veel mensen zijn zandgronden - omdat daar uitspoeling en bemesting spelen - een angst. Er is geen animo voor biologische landbouw op zandgronden omdat de grond te schraal is;
- als mest als afvalstof wordt gezien is aansluiten bij afvalstoffenregio's een mogelijkheid. Deze variant heeft nogal wat consequenties: verplichte levering, verwerkingsbedrijven, heffingen, verstoring concurrentieverhoudingen, enzovoort.

Enkele andere geïnterviewden hebben aangegeven dat de kaarten van mestproducenten en mestconsumenten niet leiden tot regio-indeling.

3.5 Workshop

Ook in de workshop is het thema 'gebieden' aan de orde gekomen. In het eerste deel van de workshop is dit thema verwoord in de vraag: 'Als je regionaal gaat anticiperen, welke regio-indeling kies je dan?'

Voordat enkele punten die tijdens de discussie eruit sprongen worden vermeld, worden eerst enkele vragen naar aanleiding van de presentatie van de interviews vermeld. Het resultaat uit de interviews is dat regio's worden opgedeeld in stroomgebieden, provincies, gemeenten of waterschappen. Bij het presenteren van deze resultaten, wordt door een deelnemer opgemerkt dat dit regio's zijn op basis van bestuurlijke context. De vraag hierbij is of ook naar de ruimtelijk-geografische context is gekeken. Door het projectteam wordt gewezen op het feit dat de vraag naar regio-indeling in de interviews is ingeleid door de geografische kaarten van mestproducenten en mestconsumenten (zie bijlage 3). Een andere vraag is waarom niet aangesloten is bij de *Nitraatrichtlijn*, die immers ook handvatten biedt voor regio-indeling, namelijk kwetsbare gebieden. Het projectteam geeft aan dat in de *KRW*-stroomgebieden als voorgedefinieerd zijn.

In de discussie over regio-indeling namen bij de workshop de bestuurlijke aspecten van regio's een prominente rol in. De discussie is ingeleid door de opmerking dat stroomgebieden nog geen status hebben. Daarop werd gereageerd met de vermelding dat er regionaal bestuurlijke overlegverbanden zijn. Er is dus geen status, maar wel overleg. Bovendien blijft het Huis van Thorbecke bestaan: regio's nemen beslissingen dus via het eigen bestaande stelsel. Bij huidige bestuurlijke grenzen zijn structuren gemakkelijk te veranderen, maar culturen niet.

Bij de opmerking dat in de *Mestbeleidsbrief* (LNV, 2004) regionale differentiatie in gebruiksnormen wordt verkend, lopen de meningen uiteen. Sommigen geven aan dat regionaal beleid centraal geregeld kan worden en dat de bevoegdheid bij het Rijk ligt. Anderen geven aan dat afspraken over stroomgebieden op regionaal niveau (en met name door waterschappen) gemaakt moeten worden. Provincies zijn in deze zienswijze in feite niet nodig.

Daartegenover wordt de mening naar voren gebracht, dat provincies juist regisseur zijn van gebiedsgericht beleid. Als de provincies er niet uitkomen, dan moet je terug naar het Rijk. Als argument tegen het overlaten aan provincies en lagere overheden, wordt gezegd dat regionale normen moeten worden bepaald door het Rijk. Effectgerichte maatregelen moeten juist aan regio's worden overgelaten.

Over regio's wordt nog vermeld dat juridisch gezien in elk stroomgebied even strenge normen moeten gelden. Hier wordt tegenin gebracht dat het kan gebeuren dat in zand- en kleigebieden strengere normen gaan gelden. Verder wordt aangegeven dat het schaalniveau van stroomgebieden voor gemeenten te groot is. Planstructuren zouden daarvoor de oplossing zijn.

Voor regio-indeling kan worden aangesloten bij de stroomgebieden in de *KRW*. Huidige bestuurlijke organen zijn prima in staat om verder invulling te geven aan regionaal beleid. De bestuurlijke culturen daarentegen vragen de aandacht.

3.6 Conclusies

In zowel de interviews als de workshop blijkt dat de onderwerpen 'gebieden' en 'actoren en beleid' nauw met elkaar verbonden zijn. Regelmatig is bij het indelen in regio's ook de bestuurlijke invulling van de regio's aan de orde gekomen.

Uit zowel de interviews als de workshop blijkt dat regio-indeling varieert van stroomgebieden (eventueel opgedeeld in kleinere eenheden), provincies, gemeenten en waterschappen. Er wordt dus aangesloten bij de *Kaderrichtlijn Water* of bestaande bestuurlijke structuren. Bestuurlijke culturen vragen de aandacht omdat die minder snel te veranderen zijn. Hieronder zijn benoemde argumenten voor en tegen de diverse regio-indelingen samengevat (figuur 3.1).

<i>Regio</i>	<i>Benoemde argumenten</i>	
	<i>Voor</i>	<i>Tegen</i>
Stroomgebieden	<ul style="list-style-type: none"> • Zichtbaar maken verbanden tussen bovenstrooms (hoog-) en benedenstrooms (laag-Nederland) • Aansluiten bij <i>KRW</i> • Geven duidelijk beeld, niet te veel gebieden • Logische regionale eenheid • Aansluiten bij mestproblematiek 	<ul style="list-style-type: none"> • Provinciegrenzen zijn niet gelijk aan (deel) stroomgebieden • Te grof • Onheldere verhoudingen, niet te organiseren
Waterlichamen	<ul style="list-style-type: none"> • Aansluiten bij eisen van natuur 	<ul style="list-style-type: none"> • Niet teveel gebieden onderscheiden
Provincies	<ul style="list-style-type: none"> • Voor anticiperende maatregelen • Bestuurlijk sterker dan waterschappen • Sluit aan bij thema 'gebiedenbeleid' 	<ul style="list-style-type: none"> • Opleggen vervelende maatregelen is lastig omdat ze dicht bij de burger staan
Gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> • Indeling in bijv. acht gemeenten is goed te organiseren 	
Waterschappen	<ul style="list-style-type: none"> • Goed aantal regio's (circa 27) • Ervaring met opleggen vervelende maatregelen • Sluit aan bij thema 'water' 	

Figuur 3.1 Samenvattend overzicht benoemde argumenten bij thema 'gebieden'

4. Maatregelen

4.1 Inleiding

Bij maatregelen wordt ingegaan op de aard van maatregelen (bijvoorbeeld technisch, economisch, regelgeving, bron- en effectgericht). Indien relevant, bijvoorbeeld als representatief voorbeeld voor bepaalde knelpunten of oplossingen, komen specifieke maatregelen aan de orde. Het was echter niet de bedoeling in deze verkennende studie een lijst van maatregelen te 'scoren'.

4.2 Maatregelen

Literatuur

In de *Nitraatrichtlijn* is aangegeven dat de volgende maatregelen door de lidstaten moeten worden ondernomen om wateren te beschermen tegen verontreiniging:

- opstellen van code(s) voor goede landbouwpraktijk;
- indien nodig opzetten van voorlichting- en opleidingprogramma's voor boeren over toepassing van code(s) goede landbouwpraktijk. Voor boeren is deze maatregel vrijwillig toe te passen. Op 12 december 1993 moesten de code(s) te zijn opgesteld door de lidstaten.

In het *Derde Actieprogramma* staan daarnaast de verplichte maatregelen om aan de doelstelling van de *Nitraatrichtlijn* te voldoen, namelijk verboden en voorschriften. Het gaat om voorschriften als onder andere periodes waarin het op of in de bodem brengen van bepaalde meststoffen verboden is, de opslagcapaciteit van tanks voor dierlijke mest, het op of in de bodem brengen van een meststof op steile hellingen, enzovoort (*Derde Actieprogramma*, 2004, hoofdstuk 6).

In de *Kaderrichtlijn Water* wordt in artikel 4 aangegeven dat maatregelen moeten worden genomen om verdere verontreiniging te beperken of te voorkomen. Maatregelprogramma's moeten uiterlijk in 2009 worden vastgesteld in (artikel 11). Een maatregelprogramma bevat 'basismaatregelen' en zonodig 'aanvullende maatregelen' (artikel, 11 lid 1). Basismaatregelen zijn de minimumvereisten die gelden en bestaan onder andere uit beheersingsmaatregelen en verboden (artikel 11, lid 3). Aanvullende maatregelen zijn ter aanvulling van de basismaatregelen en zijn nodig om de doelstellingen te behalen (artikel 11, lid 4). Aanvullende maatregelen bestaan uit: wetgevingsinstrumenten, administratieve instrumenten, economische of fiscale instrumenten, gedragscodes, en dergelijke (bijlage 6).

In de *Ambitienotitie* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004) wordt aangegeven dat de voorkeur voor het oplossen van de problemen naar brongerichte maatregelen uitgaat. Alleen als brongerichte maatregelen onvoldoende effect hebben op de doelstellingen, komen 'end of pipe'-maatregelen en effectgerichte maatregelen te pas.

Interviews

Ongeveer de helft van de geïnterviewden maakt onderscheid in bronmaatregelen en effectgerichte maatregelen en koppelt daar vaak ook bestuurlijke uitvoerders aan vast. Anderen noemen concrete maatregelen of andere soorten maatregelen.

Hieronder worden enkele opmerkingen beschreven over bron- en effectgerichte maatregelen:

- brongerichte maatregelen moeten centraal worden aangepakt. De reden hiervoor is dat anders concurrentie kan plaatsvinden tussen regio's. Effectgerichte maatregelen, zoals teeltvrije zones, kunnen geregionaliseerd worden;
- brongerichte maatregelen moeten worden uitgevoerd door boeren. Effectgerichte maatregelen daarentegen is een taak voor de waterschappen. Boeren en waterschappen moeten wel samenwerken;
- in tegenstelling tot eerst brongerichte maatregelen en dan effectgerichte maatregelen zoals omschreven in de *Ambitienotitie*, wordt in een interview gepleit voor het uitvoeren van maatregelen die het meeste effect hebben op de verbetering van de waterkwaliteit;
- bij maatregelen moet onderscheid gemaakt worden in de stoffen fosfaat en nitraat. Voor fosfaat geldt dat brongerichte maatregelen door opslag in de bodem pas na lange tijd effect hebben zodat derogatie noodzakelijk zal zijn. Daarom moet de nadruk liggen op effectgerichte maatregelen. Bij nitraatproblemen kunnen zowel bronmaatregelen als effectgerichte maatregelen worden genomen. Ook kan ecologisch herstel worden bereikt door inrichting- en beheermaatregelen;
- brongerichte maatregelen zijn landelijk. Als de *KRW*-doelstelling sneller en strenger moet worden gehaald, kun je regionale maatregelen gaan nemen. Ook die maatregelen zijn brongericht. Aanvullend op landelijk beleid kunnen effectgerichte maatregelen worden genomen. Echter, effectgerichte maatregelen hebben niet veel effect als brongerichte maatregelen achterblijven;
- brongerichte maatregelen gaan voor effectgerichte maatregelen;
- brongerichte maatregelen zijn landelijk. Effectgerichte maatregelen zijn bijvoorbeeld teeltvrije zones (die generiek zijn en ook regionaal kunnen worden toegepast), landinrichtingsmaatregelen (die regionaal zijn).

Ook van de concrete maatregelen en andere soorten maatregelen worden enkele voorbeelden genoemd:

- er kan worden aangesloten bij de *Nitraatrichtlijn*. Het gaat dan om de maatregelen: gebruiksnorm, middelenvoorschrift en omvang veestapel. De gebruiksnorm kan geregionaliseerd worden maar kan leiden tot verschillende normen in verschillende provincies. Middelenvoorschrift leent zich voor regionalisatie. Omvang van de veestapel verminderen levert allerlei vragen op als 'Voor wie geldt het?' 'Boer, of hele regio?' enzovoort;
- plafonds moeten generiek worden bepaald. Boeren moeten daarnaast worden gestimuleerd door bijvoorbeeld subsidies voor landschapsbeheer, of innovaties moeten worden gestimuleerd. Ook groene diensten zijn kansen voor boeren. Deze taken moeten aan de regio worden overgelaten. Daarnaast kunnen technische maatregelen in de bedrijfsvoe-

- ring van vaak grotere bedrijven oplossingen bieden. Ook dit moet gebiedsgericht worden gestuurd;
- de generieke normstelling wordt bepaald op landelijk niveau. Voor het bereiken van de doelstelling kan op regionaal niveau gedifferentieerd worden. Extra aanvullende maatregelen kunnen dan nodig zijn. Voor elke regio (bijvoorbeeld beschermde gebieden of zandgebieden) kan een verschillend maatregelenpakket nodig zijn;
 - maatregelen die geregionaliseerd kunnen worden zijn bijvoorbeeld vergunningverlening (bij overstortproblematiek), stimulering van het bedrijfsleven (wel weinig mogelijkheden), landinrichting, reconstructie;
 - regionale maatregelen kunnen worden ingedeeld in: inrichtingsmaatregelen (ook wel hydramorfologische maatregelen) en maatregelen om menselijke belasting te verminderen;
 - voor de bodem geldt generiek beleid. Voor lokale piekbelasting kunnen regio's worden ingeschakeld door maatregelen te nemen als beekherstel, weghalen van pieken. Ook hydromorfologische maatregelen gelden voor regio's;
 - concrete regionale maatregelen zijn teeltvrije zones, water conserveren, bemestingsvrije zones langs waterlopen, natuurvriendelijke oevers, generieke maatregelen (zoals mest inspuiten, moment van mest uitrijden).

4.3 Kosten van maatregelen

Literatuur

In punt 29 (pag. 3) van de *KRW* (2000) wordt het volgende aangegeven:

'De lidstaten mogen de uitvoering van het maatregelenprogramma dat zij ter verwezenlijking van de doelstellingen van deze richtlijn vaststellen, faseren ten einde de kosten te spreiden.'

Bovendien wordt vermeld:

'Het gebruik van economische instrumenten door de lidstaten kan een goed onderdeel van een maatregelenprogramma zijn. Rekening moet worden gehouden met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten, met inbegrip van milieu- en bronkosten in verband met de aantasting van en de negatieve gevolgen voor het aquatische milieu, in overeenstemming met in het bijzonder het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Daartoe is een economische analyse van de waterdiensten nodig, gebaseerd op langetermijnvooruitzichten inzake de vraag naar en het aanbod van water in het stroomgebieddistrict' (*KRW*, 2000, punt 38, pag. 4).

Terugwinning van kosten en het beginsel 'de vervuiler betaalt' spelen dus een belangrijke rol bij de *KRW*.

In de *Ambitienotitie* geeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004, p. 4) aan dat als omschreven is in de stroomgebiedbeheersplannen in 2009 welke doelen gehaald moeten worden en welke maatregelen daarbij moeten worden genomen, dat dan meer gedetailleerd

op kosten kan worden ingegaan. In een rapport van de Algemene Rekenkamer wordt daarentegen aangegeven dat de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat voorshands rekening houdt met €1 tot 5 miljard aan kosten tot 2027 voor extra maatregelen voor decentrale overheden (Algemene Rekenkamer, 2004).

In het *Mestbeleid vanaf 2006* wordt aangegeven dat door het nemen van maatregelen voor het mestbeleid de kosten voor afzet van dierlijke mest zullen stijgen. Dit geldt tenminste voor bedrijven in de intensieve veehouderij. Melkveehouderijbedrijven zullen daarnaast te maken krijgen met kosten voor aanpassing in de bedrijfsvoering (Ministerie van LNV, p. 16). Inkomens in de intensieve veehouderij nemen door kostenstijging in de mestafzet gemiddeld af met €15.000 in 2006 en met €20.000 in 2009. Gemiddeld daalt het inkomen in de melkveehouderij met €1.500 per bedrijf. In totaal zal de inkomensdaling in de primaire sector ongeveer €160 miljoen per jaar zijn (Ministerie van LNV, 2004).

Interviews

In de interviews is niet specifiek en consequent ingegaan op 'kosten van maatregelen'. In enkele interviews is het onderwerp wel ter sprake gekomen. Hieronder zijn een paar reacties gegeven:

- het totaalbeeld van de kosten van de *KRW* ontbreekt (nog ongeacht wie voor de kosten opdraait). Dit probleem zal de komende tijd moeten worden opgelost;
- bij de kosten van de *KRW* gaat het om de hoogte en de verdeling van de kosten. Uitgangspunt is dat de vervuiler betaalt. Je moet bij de *KRW* ook rekening houden waar de kosten het meest efficiënt kunnen worden ingezet. Dat boeren kosten hebben is logisch, alleen wordt vaak vergeten dat regionalisering ook kosten met zich meebrengt. En deze kosten zijn vaak hoog. Bij de afweging moeten andere partijen dan de landbouw ook goed betrokken worden;
- totale kosten van €5 miljard voor de uitvoering van de *KRW* wordt door één van de geïnterviewden als een onderschatting gezien;
- bij de *KRW* speelt kosteneffectiviteit een rol. Naar verwachting is het duurder als regio's maatregelen gaan nemen ten opzichte van generiek beleid. Er zijn sectoren waar het economisch goed gaat en sectoren waar het economisch minder goed gaat. Macroeconomisch gezien is het in die laatste sectoren goedkoper om generiek beleid uit te voeren omdat daar de toegevoegde waarde steeds kleiner wordt.

4.4 Neveneffecten (van maatregelen)

Literatuur

In literatuur worden neveneffecten (van maatregelen) genoemd. Enkele van deze neveneffecten worden hieronder toegelicht. Een positief effect van de *KRW* is dat een belangrijke stimulans zal worden gegeven aan het Nederlandse natuurbeleid. Immers, de waterkwaliteit zal verbeteren en dit komt ook ten goede aan de natuur. Het positieve effect geldt met name voor beschermde gebieden (waaronder Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en EHS-gebieden) (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003, p. 20).

Een ander positief effect van implementatie van de *KRW* is dat de recreatiesector een stijging van de omzet kan verwachten. Bovendien is te verwachten dat door de *KRW* drink-

watervoorraden beschermd worden voor toekomstige generaties (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003, p. 20).

Een ander neveneffect van de *KRW* is dat Nederland zelfs met een pragmatische implementatie van de *KRW* een grote extra inspanning staat te wachten ten aanzien van het bestaande beleid. Dit zal mogelijk extra financieel/economische gevolgen hebben voor de sectoren die bij de *KRW* betrokken zijn. Ook de lokale lasten worden verwacht verder te stijgen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004, p. 2).

Interviews

Ook in enkele interviews is nader ingegaan op neveneffecten:

- een neveneffect van mesttransport is dat het een dure aangelegenheid is. Daarnaast is peilverhoging als maatregel effectief maar levert het veel problemen op. Een positief effect van gebiedsgericht beleid is dat burgers betrokken worden bij het proces. Een nadeel hiervan is dat het proces daardoor juist weer wordt vertraagd;
- aanscherping van het mestbeleid leidt tot hogere kosten;
- het gevolg van een scherpere normering is dat boeren de koeien op stal houden. Bedrijfseconomisch gezien kan dit best goed zijn, maar voor de houdbaarheid van de melkveehouderijsector moeten koeien juist buiten zijn;
- bij aanscherping van regelgeving zullen meer mestoverschotten optreden. De huidige mestmarkt kan verstoord worden waardoor handhaving en controle (moeten) toenemen. Als de sector laat zien inspanningen te willen verrichten om aan regelgeving te voldoen, dan kan dat leiden tot maatschappelijke acceptatie van het mestbeleid in de regio;
- het mestbeleid leidt tot een aantal gevolgen. Het leidt tot een sociaal-economische problematiek. Boeren onderhouden regelmatig het landschap. Als zij verdwijnen als gevolg van het mestbeleid, kan dat leiden tot een verrommeling van het landschap;
- een positief neveneffect van regionale anticipatie zou kunnen zijn dat bredere gebiedsgerichte afspraken worden gemaakt. Nu heerst er nog veel vrijblijvendheid.

4.5 Conclusies

Bij het thema 'maatregelen' bestaat er een link met het thema 'actoren en beleid'. Dit is niet verwonderlijk omdat actoren de maatregelen moeten gaan uitvoeren. Uit de interviews blijkt daarnaast dat het onderscheid in brongerichte en effectgerichte maatregelen van belang is. Regelmatig wordt aangegeven dat brongerichte maatregelen landelijk moeten worden genomen en effectgerichte maatregelen kunnen worden geregionaliseerd. Niet iedereen ondersteunt overigens deze aanpak. In enkele interviews zijn opmerkingen geplaatst over kosten van maatregelen en neveneffecten. Hieronder volgt een samenvattend overzicht van genoemde positieve en negatieve neveneffecten.

<i>Positieve neveneffecten</i>	<i>Negatieve neveneffecten</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Gebiedsgericht beleid: burgers worden betrokken bij het proces. • Regionale anticipatie: bredere gebiedsgerichte afspraken. • Aanscherping regelgeving: maatschappelijke acceptatie in de regio. • Bredere acceptatie van mestbeleid. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mesttransport is duur. Peilverhoging als maatregel is effectief; nadeel: levert veel problemen op. • Door burgers te betrekken wordt het proces vertraagd. • Aanscherping mestbeleid: hogere kosten. • Scherpere normering: koeien op stal, slecht voor houdbaarheid melkveesector. • Aanscherping regelgeving: meer mestoverschotten; toename controle en handhaving bij verstoring mestmarkt. • Als boeren verdwijnen als gevolg van mestbeleid: verrommeling landschap.

Figuur 4.1 Samenvattend overzicht neveneffecten genoemd in interviews

5. Actoren en beleid

5.1 Inleiding

In het onderdeel actoren en beleid wordt ingegaan op de huidige of potentiële samenwerking, taken en verantwoordelijkheden, mogelijk initiatief en de rol van concurrentieverhoudingen.

5.2 Actoren

Literatuur

Naast de Europese Unie als actor zijn er diverse andere actoren die van belang zijn bij de *Kaderrichtlijn Water* en het mestbeleid. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2003, p. 22) geeft aan dat voor een goed resultaat bij de stroomgebiedsbeheersplannen samenwerking noodzakelijk is met de 'betrokken lidstaten, overheden, andere organisaties en burgers'. Ook bij het opstellen van doelen en gebiedsgerichte maatregelen pakketten is overleg met de medeoverheden van belang (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004, p. 15). In de *Kaderrichtlijn Water* is dit als volgt verwoord: 'De lidstaten mogen voor de doeleinden van deze richtlijn een bestaande nationale of internationale organisatie als bevoegde autoriteit aanwijzen' (artikel 3 lid 6).

De *KRW* kent drie vormen van publieke participatie: informatievoorziening, consultatie en actieve betrokkenheid van betrokken partijen (*KRW*, 2000, punt 46/artikel 14; ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004, p. 17). In de *Ambitienotitie* wordt aangegeven dat Nederland actieve betrokkenheid van partijen gaat invullen 'door op de juiste momenten maatschappelijke partijen op nationaal niveau en op stroomgebiedsniveau te betrekken bij het implementatieproces' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004, p. 17).

In het wijzigingsvoorstel van de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer voor implementatie van de *KRW* (2004) wordt een aantal taken van kwantiteits- en kwaliteitsbeheerders (niet het Rijk) beschreven. Deze beheerders stellen een beheersplan op waarin nadere taken worden omschreven. Door een kwaliteitsbeheerder worden de volgende punten in het beheersplan opgenomen:

- aanwijzing van natuurlijke, kunstmatige of sterk veranderde wateren volgens artikel 4 lid 3 (*KRW*, 2000);
- maatregelenprogramma's volgens artikel 11 (*KRW*, 2000). Bij een maatregelenprogramma gaat het om nader te definiëren basis- en aanvullende maatregelen.

Als maatregelen in artikel 11 betrekking hebben op kwantiteitsbeheer, gelden die maatregelen voor de kwantiteitsbeheerder.

Ook in het nieuwe *Mestbeleid* komt het thema 'actoren' ter sprake. Voor kennisoverdracht van het nieuwe gebruiksnormenstelsel wil het kabinet gebruikmaken van een netwerkaanpak. Dit houdt in dat gebruik wordt gemaakt van het netwerk rondom de agrariër

bij informatieoverdracht: via boer-boercontact en tussenpersonen zoals leveranciers, banken, accountants, enzovoort (Ministerie van LNV, 2004, p. 20).

Bij uitvoering van diverse regelgeving zijn dus meerdere actoren betrokken: Europese Unie, nationale overheden zoals Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers.

Interviews

In de interviews is de vraag gesteld welke actoren ten minste betrokken moeten zijn bij regionale anticipatie. In veel interviews worden als belangrijkste actoren de waterschappen en/of provincies genoemd. Als argument hiervoor wordt gegeven dat waterschappen globaal worden gezien als uitvoerder van taken en dat provincies eerder verantwoordelijk zijn voor de formele regelgeving. Daarnaast worden in de verschillende interviews nog andere actoren genoemd: LTO, gemeenten, maatschappelijke organisaties, het Rijk (primair Verkeer en Waterstaat; voor milieu is VROM belangrijke actor en voor de landbouw LNV), milieu- en natuurorganisaties. Voor uitvoering van maatregelen worden ook het bedrijfsleven en burgers nog als actoren genoemd. In een interview is nog aangegeven dat draagvlak bij boeren moet worden gecreëerd. In een ander interview is de noodzaak aangegeven dat maatschappelijke organisaties eerder betrokken moeten worden in het gehele *KRW*-proces.

5.3 Beleid

5.3.1 Gebiedsgericht beleid

Literatuur

Voor de *Kaderrichtlijn Water* zal Nederland voor de doelen en maatregelen streven naar zo veel mogelijk gebiedsgericht maatwerk. In de periode tot 2015 houdt dat voor eutrofiëring in dat Nederland extra gebiedsgericht beleid uitvoert in beschermde gebieden. Na 2015 zal om aan de doelstellingen van de *KRW* te voldoen ook extra gebiedsgericht beleid plaatsvinden buiten beschermde gebieden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004, p. 6/12).

Interviews

Ook in de interviews is gebiedsgericht beleid regelmatig aan de orde gekomen. Vaak is dit beleid dan afgezet tegen generiek beleid. Hieronder volgen enkele reacties:

- voor de *Kaderrichtlijn Water* moet een basispakket worden samengesteld om landelijk aan de doelen te voldoen. Als er regionaal niet aan de doelen kan worden voldaan, dan moeten er aanvullingen in het pakket worden opgenomen. Regionale bestuurders zijn daar verantwoordelijk voor;
- het *Derde Actieprogramma* biedt genoeg handvatten voor gebiedsgericht maatwerk;
- voor regionalisatie moet geredeneerd worden vanuit het watersysteem en niet vanuit organisatie/teelten. De Europese Commissie accepteert redeneren vanuit het watersysteem;
- onder bepaalde randvoorwaarden kunnen regio's zelf dingen regelen zoals bijvoorbeeld aanwijzing van gevoelige gebieden. Van belang is dat bestuurders in de regio wel ob-

- jectief beleid voeren en zich niet laten leiden door allerlei ondergeschikte (geldelijke) belangen;
- de randvoorwaarden van een richtlijn moeten allereerst duidelijk worden bepaald. Dit biedt uiteindelijk meer creativiteit dan dat eerst de grenzen van een richtlijn worden bepaald, vervolgens oplossingen worden aangedragen en dan pas randvoorwaarden worden gecreëerd.

5.3.2 Ontheffingen

Literatuur

Zowel de *KRW* als het *Mestbeleid vanaf 2006* bieden mogelijkheid tot ontheffing. Bij het gebruiksnormenstelsel is voor dierlijke mest een verzoek tot ontheffing ingediend door de Nederlandse regering bij de Commissie van 250 kg stikstof per hectare (in plaats van de voorgeschreven gebruiksnorm van 170 kg stikstof per hectare) voor alle bedrijven die meer dan 70% stikstofbehoefte hebben met een lang groeiseizoen telen. Ontheffing geldt alleen voor individuele bedrijven. Aan de ontheffing zijn ook aanvullende voorschriften verbonden (Ministerie van LNV, 2004, p. 11; GLTO).

In de *KRW* worden in artikel 4 lid 4 en 5 situaties beschreven waarin ontheffing mogelijk is. De eerste vorm van ontheffing is uitstel van termijnen (lid 4). Als het voor een lidstaat niet mogelijk is om de doelen te halen in 2015, kan onder bepaalde voorwaarden de termijnen worden verlengd naar 2021 of 2027 (zie verder artikel 4 lid 4). De in lid 5 beschreven vorm van ontheffing biedt mogelijkheid tot een minder strengere doelstelling. Dit is mogelijk onder bepaalde voorwaarden (zie verder artikel 4 lid 5). Als een lidstaat gebruik wil maken van ontheffing, moet dit in de stroomgebiedbeheersplannen van 2009 beschreven staan.

Interviews

In de interviews is ontheffing in enkele interviews ter sprake gekomen:

- aangegeven wordt dat Nederland niet moet gaan gokken op ontheffing door nu al ontheffing in te calculeren en op basis daarvan de doelen te formuleren. De Commissie doet heel moeilijk over ontheffing. Het voorstel is dat Nederland ervan uitgaat dat de doelen in 2015 worden gehaald. Pas als het echt niet anders kan, kan in de langetermijnplanning met ontheffing rekening worden gehouden;
- de landbouw moet behouden worden en dus moet je weten wat realiseerbaar is. Hoe ver kan de landbouw terug? Hier moet studie naar gedaan worden. Daarbij moet je ook de kosten voor andere sectoren meenemen.

5.3.3 Concurrentiepositie

Literatuur

Aan de concurrentiepositie van Nederland ten opzichte van andere lidstaten of binnen regio's in Nederland wordt in literatuur nauwelijks aandacht besteed. Wel speelt het aspect van afwenteling. In de *Ambitienotitie* staat dat de benadering van stroomgebieden en de daarbij samenhangende integrale aanpak van de *KRW* voor Nederland kansen biedt op het gebied van waterkwaliteit. De bron voor vervuiling van Nederlandse wateren ligt namelijk vaak in stroomopwaarts gelegen landen. Door de stroomgebiedbeheersplannen heeft Nederland bete-

re opties om afwenteling van waterkwaliteitsproblemen naar Nederland te voorkomen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004, p. 4).

Interviews

In interviews is ook de concurrentiepositie aan de orde gekomen. Naast concurrentieverhoudingen tussen lidstaten, wordt in de interviews ook concurrentie tussen bedrijven en tussen regio's besproken. Enkele opmerkingen volgen hieronder:

- concurrentie tussen bedrijven kan eerder worden gezien als een probleem dan concurrentie tussen regio's. Daarom moeten brongerichte maatregelen centraal worden gestuurd en niet vanuit de regio. Concurrentie tussen regio's is nuttig om regio's te activeren en beleidsconcurrentie te organiseren;
- mede door de *KRW* bestaan nu concurrentieverhoudingen tussen regio's; het is soms beter om boer te zijn in het ene gebied dan in het andere. De *KRW* versterkt uiteindelijk de problematiek voor de intensieve veehouderij;
- het nadeel voor Nederland ten opzichte van andere landen wat betreft de *KRW* is dat Nederland een waterrijk land is;
- in vergelijking met de rest van Europa heeft de landbouw in Nederland relatief een groot aandeel in het bodemgebruik. Net als Europa wordt Nederland afgerekend op de *KRW*. Het uitgangspunt voor Nederland is echter anders; intensiteit en productiviteit van de landbouw spelen een belangrijke rol. Deze zijn in Nederland hoger, echter Nederland mag niet meer kunstmest gebruiken dan in andere landen. De concurrentiepositie van Nederland wordt hierdoor beïnvloed. Bovendien wordt Nederland indirect afgerekend op het feit dat het altijd het beste jongetje van de klas heeft willen zijn. Proeven zijn bijvoorbeeld uitgevoerd op de beste gronden. Het wordt moeilijk om dat nu allemaal terug te draaien;
- verschillende normen leiden tot verschillende kosten voor (overigens gelijke) bedrijven. Dit leidt tot ingreep in bestaande concurrentieverhoudingen tussen bedrijven;
- als je generiek beleid gaat decentraliseren krijg je verstoring van het 'level playing field';
- voordeel van de resultaatsverplichting is dat lidstaten hun buurlanden op de kwaliteit van het water dat hun lidstaat binnenstroomt, kunnen aanspreken. De waterkwaliteit van buurlanden moet bij grensoverschrijding aan de doelstellingen van de *KRW* voldoen.

5.3.4 Regionale anticipatie mogelijk?

De doelstelling van dit onderzoek is na te gaan in hoeverre regionale anticipatie mogelijk en/of wenselijk is. Het onderwerp 'regionale anticipatie mestbeleid op *KRW*' is als zodanig in bestaande literatuur niet aan de orde gekomen. In de interviews daarentegen is gevraagd of regionale anticipatie mogelijk is. Het antwoord is over het algemeen positief. Enkelen gaven aan dat het juist van belang is om regionale anticipatie goed te verkennen alvorens er aan te beginnen. Hieronder worden reacties weergegeven op de vraag 'Is regionale anticipatie mogelijk?':

- de cruciale vraag voor LNV is hoeveel instrumenten over te dragen zijn aan decentrale organisaties. Dit is de bottleneck. Technische maatregelen vormen geen belemmering voor regionale anticipatie;
- regionale anticipatie is zowel mogelijk als nodig. Inrichting en beheer van het watersysteem moeten op orde zijn. Omdat er verschillende watertypen zijn, moet het beleid wel gebiedsgericht zijn;
- regionale anticipatie is mogelijk met het accent op differentiatie binnen de regio;
- regionale anticipatie zou mogelijk kunnen zijn, maar er moet in beperkte mate gebruik van worden gemaakt. Als er geanticipeerd wordt, zou dat door provincies moeten worden geregeld. Generiek beleid heeft de voorkeur;
- regionale anticipatie kan wel maar is niet substantieel. In bestuurlijke zin ligt het niet voor de hand. Het probleem moet bij de landbouw worden opgelost en moet door de Rijksoverheid worden opgelost. Als je het probleem decentraliseert krijg je verstoring van het 'level playing field';
- in principe is regionale anticipatie mogelijk. Het hangt van de regio's af welke kwaliteit wordt bereikt.

5.4 Workshop

In de workshop is bij het thema 'actoren en beleid' nader ingegaan op taken en verantwoordelijkheden van actoren. Aangegeven wordt dat actoren zoals provincies en waterschappen binnen stroomgebieden met elkaar moeten afspreken wie wat doet. Bovendien wordt aangegeven dat gebruiksnormen vanuit het Rijk aanwezig zijn maar dat maatwerk in de regio's noodzakelijk is. Van belang daarbij is dat haalbare doelen moeten worden gesteld. Door bijvoorbeeld scenario's te ontwikkelen kun je te weten komen welke consequenties behaalde doelen met zich meebrengen voor actoren. Belangrijk is dat fouten die in het verleden zijn gemaakt met de *Nitraatrichtlijn* bij de *KRW* vermeden moeten worden. Tussendoor moet Nederland met Brussel overleg plegen.

Over het algemeen bestaat er dus nog geen helder en eenduidig beeld welke actoren de *KRW* en het mestbeleid regionaal handen en voeten gaan geven.

5.5 Conclusies

In de interviews is naar voren gekomen dat de belangrijkste actoren voor regionale anticipatie de waterschappen en/of provincies zijn. Daarbij worden over het algemeen waterschappen gezien als uitvoerders en zijn provincies verantwoordelijk voor de formele regelgeving. In de workshop is opgemerkt dat actoren met elkaar moeten afspreken wie wat doet.

Voorzover geïnterviewden zich expliciet uitspreken over de vraag 'Is regionale anticipatie mogelijk?', staan de meesten positief tegenover regionale anticipatie. Wel worden enkele bezwaren aangegeven (figuur 5.1).

<i>Regionale anticipatie mogelijk? met argumenten</i>	<i>Bezwaren</i>
Technische maatregelen geen belemmering	Cruciale vraag voor LNV: hoeveel instrumenten zijn over te dragen aan decentrale organisaties?
Zowel mogelijk als nodig. Verschillende watertypen, daarom gebiedsgericht beleid.	
Is mogelijk. Accent op differentiatie binnen de regio.	
Is mogelijk. Als geanticipeerd wordt, dan door provincies laten regelen.	In beperkte mate gebruik van maken. Generiek beleid heeft voorkeur.
Is mogelijk.	Is echter niet substantieel. Ligt in bestuurlijke zin niet voor de hand.
Is in principe mogelijk.	De kwaliteit die wordt bereikt, hangt van regio's af.

Figuur 5.1 Reacties interviews op 'Is regionale anticipatie mogelijk?'

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

In dit verkennende onderzoek naar regionale anticipatie van de *KRW* en het mestbeleid staan drie thema's centraal: 'gebieden', 'maatregelen' en 'actoren en beleid'. Aan deze drie thema's is invulling gegeven aan de hand van literatuurstudie, interviews met enkele betrokken organisaties en een workshop onder een bredere groep van geïnteresseerden.

In het thema 'gebieden' gaat het om de mogelijke invulling van het begrip 'regio'. Uit literatuur, de interviews en de workshop komen de volgende regio's naar voren: stroomgebieden (eventueel opgedeeld in kleinere eenheden zoals deelstroomgebieden en waterlichamen), provincies, gemeenten en waterschappen (zie figuur 6.1). Voor regio-indeling wordt dus aangesloten bij de *Kaderrichtlijn Water* of bij bestaande bestuurlijke structuren.

Regio	Benoemde argumenten	
	Voor	Tegen
Stroomgebieden	<ul style="list-style-type: none"> • Zichtbaar maken verbanden tussen bovenstrooms (hoog-) en benedenstrooms (laag-Nederland). • Aansluiten bij <i>KRW</i>. • Geven duidelijk beeld, niet te veel gebieden. • Logische regionale eenheid. • Aansluiten bij mestproblematiek. 	<ul style="list-style-type: none"> • Provinciegrenzen zijn niet gelijk aan (deel) stroomgebieden. • Te grof. • Onheldere verhoudingen, niet te organiseren.
Waterlichamen	<ul style="list-style-type: none"> • Aansluiten bij eisen van natuur 	
Provincies	<ul style="list-style-type: none"> • Voor anticiperende maatregelen. • Bestuurlijk sterker dan waterschappen. • Sluit aan bij thema 'gebiedenbeleid'. 	<ul style="list-style-type: none"> • Opleggen vervelende maatregelen is lastig omdat ze dicht bij de burger staan.
Gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> • Indeling in bijvoorbeeld acht gemeenten is goed te organiseren. 	
Waterschappen	<ul style="list-style-type: none"> • Goed aantal regio's (± 27). • Ervaring met opleggen vervelende maatregelen. • Sluit aan bij thema 'water'. 	

Figuur 6.1 Samenvattend overzicht benoemde argumenten bij thema 'gebieden'

In het thema 'actoren en beleid' is nader ingegaan op actoren die ten minste betrokken moeten zijn bij regionale anticipatie. In veel interviews worden als belangrijkste actoren de waterschappen en/of provincies gezien. Waterschappen hebben globaal gezien vaak meer de taak van uitvoerder; provincies zijn eerder verantwoordelijk voor de formele regelgeving. In de workshop is aangegeven dat actoren met elkaar moeten afspreken wie welke taken op zich

neemt. Van belang bij het formuleren van doelen is dat het haalbare doelen zijn. In het thema 'actoren en beleid' zijn ook aspecten als gebiedsgericht beleid, derogatie en concurrentiepositie behandeld.

De algemene conclusie die getrokken kan worden uit de voorgaande resultaten is, dat één eenduidige 'natuurlijke' regio-indeling er niet uitspringt. Wel blijkt dat in het algemeen inhoudelijk 'water' als primaire ingang gezien wordt, dus stroomgebieden en eventueel verfijning daarbinnen, maar dat voor beleidsmatige implementatie liever aangesloten wordt bij provincies en/of waterschappen.

Bij 'maatregelen' is ingegaan op de aard van maatregelen. Uit de interviews blijkt dat het onderscheid in brongerichte en effectgerichte maatregelen van belang is. Regelmatig wordt aangegeven dat brongerichte maatregelen landelijk moet worden aangepakt en dat effectgerichte maatregelen geregionaliseerd kunnen worden. Niet iedereen ondersteunt deze aanpak. Ook wordt in enkele interviews nader ingegaan op kosten van maatregelen en neveneffecten. Enkele positieve en negatieve neveneffecten zijn weergegeven in figuur 6.2.

<i>Positieve neveneffecten</i>	<i>Negatieve neveneffecten</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Gebiedsgericht beleid: burgers worden betrokken bij het proces. • Regionale anticipatie: bredere gebiedsgerichte afspraken. • Aanscherping regelgeving: maatschappelijke acceptatie in de regio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mesttransport is duur. Peilverhoging als maatregel is effectief; nadeel: levert veel problemen op. • Door burgers te betrekken wordt het proces vertraagd. • Aanscherping mestbeleid: hogere kosten. • Scherpere normering: koeien op stal, slecht voor houdbaarheid melkveesector. • Aanscherping regelgeving: meer mestoverschotten; toename controle en handhaving bij verstoring mestmarkt. • Als boeren verdwijnen als gevolg van mestbeleid: verrommeling landschap.

Figuur 6.2 Samenvattend overzicht neveneffecten genoemd in interviews

Hoewel afzonderlijke maatregelen niet tegen elkaar afgewogen zijn in dit verkennende onderzoek, kan worden geconcludeerd dat een opzet waarbij brongerichte maatregelen centraal worden bepaald en effectgerichte maatregelen geregionaliseerd, op de meeste steun kan rekenen.

In de interviews is verder over het algemeen naar voren gekomen dat regionale anticipatie mogelijk is. Wel is het daarbij van belang om het aspect regionale anticipatie goed te verkennen. Reacties in de interviews zijn weergegeven in figuur 6.3.

<i>Regionale anticipatie mogelijk? + argumenten</i>	<i>Bezwaren</i>
Technische maatregelen geen belemmering.	Cruciale vraag voor LNV: hoeveel instrumenten zijn over te dragen aan decentrale organisaties?
Zowel mogelijk als nodig. Verschillende watertypen, daarom gebiedsgericht beleid.	
Is mogelijk. Accent op differentiatie binnen de regio.	
Is mogelijk. Als geanticipeerd wordt, dan door provincies laten regelen.	In beperkte mate gebruik van maken. Generiek beleid heeft voorkeur.
Is mogelijk.	Is echter niet substantieel. Ligt in bestuurlijke zin niet voor de hand.
Is in principe mogelijk.	De kwaliteit die wordt bereikt, hangt van regio's af.

Figuur 6.3 Reacties interviews op 'Is regionale anticipatie mogelijk?'

De algemene conclusie uit de interviews en de workshop is, dat regionale anticipatie de moeite van verdere uitwerking waard is. Door betrokken partijen zijn zowel beperkingen als voorkeuren aangegeven, maar geen blokkades uitgesproken.

6.2 Aanbevelingen

De uitgevoerde verkenning geeft aan, dat regionale anticipatie een serieuze optie is bij de voorbereiding van de implementatie van de *Kaderrichtlijn Water* in relatie tot het mestbeleid na 2009. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat nog grote onduidelijkheden bestaan, zowel over een te kiezen maatregelenpakket als over de regionale invulling en aansturing. Op de maatregelen die zich lenen voor regionale anticipatie is in deze verkenning niet gedetailleerd ingegaan.

Aanbeveling 1: Onderzoek naar concrete maatregelenpakketten

Nader onderzoek is gewenst naar maatregelen die zich lenen voor regionale anticipatie en naar maatregelen die beter op centraal niveau aangestuurd en uitgevoerd kunnen worden. Veel hangt daarbij af van het concrete pakket van maatregelen dat de rijksoverheid kan en wil overdragen en de mogelijkheid voor met name provincies en waterschappen om aan deze verantwoordelijk invulling te geven. Als nader te toetsen uitgangspunt kan daarbij in eerste instantie gehanteerd worden dat voor brongerichte maatregelen in het algemeen een meer centrale aanpak voorgestaan wordt en voor effectgerichte maatregelen een gedecentraliseerde invulling. Het begrip 'maatregel' dient hierbij niet beperkt te blijven tot technische maatregelen, maar ook sociaal-economische en juridische maatregelen te omvatten.

Aanbeveling 2: (Beperkte) herdefiniëring van taken en bevoegdheden tussen rijk, waterschappen en provincies met betrekking tot KRW en mestbeleid

Bij de invulling van het begrip 'regio' lijkt een verwevenheid te bestaan tussen fysiek-technische en bestuurlijke benadering. Soms leidt deze tot spanning; met name strookt de indeling in stroomgebieden slecht met de bestaande bestuurlijke indeling en bevoegdheden, die

gebaseerd zijn op het 'huis van Thorbecke'. Ook zonder implementatie van *KRW* en mestbeleid is dit al duidelijk. Hoewel water als ordenend principe in de ruimtelijke ordening wordt erkend, speelt dit bij de indeling in bestuurlijke eenheden geen duidelijke rol. Dit blijkt uit het naast elkaar bestaan van het *Nationaal Bestuursakkoord Water*, waarbij de provincies die een centrale rol spelen in de ruimtelijke ordening buiten spel blijven en de *Bestuursovereenkomst Gebiedsgerichte Inrichting Landelijk Gebied*, waarbij juist de waterstaat niet betrokken is.

De *KRW* dwingt echter tot afstemming, waarbij over de grenzen van de huidige indelingen zal moeten worden heen gewerkt.

Over welke taken en bevoegdheden gesproken kan worden, verdient nadere uitwerking. Op grond van de verkenning lijkt een begaanbare weg om uit te gaan van de fysieke condities, dus stroomgebieden, maar de bestuurlijke inbedding en aansturing in handen te leggen van provincies als integraal bestuur, althans voorzover er decentralisatie plaatsvindt. Tussen verschillende provincies die betrokken zijn bij een stroomgebied zal afstemming moeten plaatsvinden. Waterschappen kunnen zowel een rol spelen bij kwaliteitsnormering als bij handhaving.

Ook bij beperkte herdefiniëring van taken zal in elk geval duidelijkheid moeten zijn op de verdeling van kosten over betrokken partijen (zie ook aanbeveling 3).

Aanbeveling 3: Onderzoek naar de verdeling van kosten (en baten) van KRW en mestbeleid op langere termijn is noodzakelijk voordat tot regionale anticipatie kan worden besloten

Hoewel het jaar van de formele invoering van de *KRW* en het vervolg op het *Derde Actieprogramma mestbeleid* nog ver weg lijken te liggen, moet beseft worden, dat het jaar 2009 inmiddels al in de meerjarenbegroting van de rijksoverheid is opgenomen. Op dit ogenblik is de koppeling tussen uitgaven en beleidsprestaties nog nauwelijks concreet.

Evenmin is zicht op de totale maatschappelijke kosten van invoering van de *KRW* en zeker niet op de verdeling ervan over betrokken partijen. Duidelijk is echter wel, dat deze kosten aanzienlijk zijn en evenals de verdeling binnen enkele jaren geconcretiseerd zullen moeten zijn. In dat opzicht is de tijd voor een serieuze regionale anticipatie beperkt. Onduidelijkheid over de verdeling zal deelneming van alle betrokken partijen belemmeren.

Aanbeveling 4: Uitgangspunt van implementatie van de KRW en mestbeleid na 2009 zou de EU-regelgeving zelf moeten zijn en niet de Nederlandse systematiek. De kansen die dit biedt verdienen nader onderzocht te worden

Met betrekking tot implementatie van Europese richtlijnen bestaan verwachtingen en vooroordelen. Gebruikelijk is dat de bestaande Nederlandse praktijk in overeenstemming wordt gebracht met 'Brusselse' regelgeving. Voorbeelden uit het verleden hebben duidelijk gemaakt, dat de inpassing in de Nederlandse systematiek van beleid en wetgeving tot conflicten met de EU kan leiden, waardoor Europese regelgeving als knellend wordt ervaren. Een juridisch kader heeft evenwel naast beperkingen ook mogelijkheden, zoals de advocatuur duidelijk maakt. Zo bieden richtlijnen ook kansen om andere lidstaten aan te spreken op beleid waarvan Nederland nadelige gevolgen ondervindt.

Literatuur

Algemene Rekenkamer, *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid*. Tweede Kamer. Vergaderjaar 2003-2004, 29751, nrs. 1-2, 2004.

Derde Nederlandse Actieprogramma (2004-2009) inzake de Nitraatrichtlijn. 91/676/EEG, 2004.

GLTO, www.glto.nl/belangenbehartiging/intersectoraal/Mestbeleidnw.htm.

Kaderrichtlijn Water, Richtlijn. 2000/60/EG, 2000.

Kaderrichtlijn Water. www.kaderrichtlijnwater.nl, 2004.

LEI, *Landbouw Economisch Bericht*. Den Haag, 2004.

Ministerie van LNV, *Begrippenlijst*. www.minlnv.nl.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Mestbeleid vanaf 2006*. Correspondentie met het parlement. DL. 2004/1608. 19 mei 2004.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Pragmatische Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland, Van beelden naar betekenis*. 23 april 2004.

Nitraatrichtlijn, Richtlijn 91/676/EEG. 1991.

Waterschappen, www.waterschappen.nl, 2005.

Wijziging van de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327). *Implementatiewet EG-Kaderrichtlijn Water*. Tweede Kamer. Vergaderjaar 2003-2004, 28808.

Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden

Instantie	Perso(o)n(en)	Datum
Ministerie van LNV, Directie Platteland	Wino Aarnink a)	3 augustus 2004
Ministerie van LNV, Directie Landbouw	Peter Munters	11 augustus 2004
Ministerie van VROM	Douwe Jonkers, Peter Kouwenhoven, Murk de Roos	7 september 2004
LTO	Willem-Henk Streekstra	8 september 2004
NAJK	Dirk Bruins	14 september 2004
Ministerie van LNV, Directie Natuur	Hans Sprangers	15 september 2004
Ministerie van Verkeer en Waterstaat, coördinatiebureau Rijn en Maas	Willem Mak, Marjolein van Wijngaarden	21 september 2004
Unie van Waterschappen	Marianne Mul, Pierre de Vries	23 september 2004
Onafhankelijk jurist	Marleen van Rijswick	29 september 2004
Ministerie van LNV, Directie Juridische zaken	Rudolf Haije	15 oktober 2004
Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Water	Jaap Verhulst	20 oktober 2004
VNG	Marja Hilders, Magriet de Jonge	29 oktober 2004
IPO	Mathijs Verhagen (IPO), Stephan Melis en Marcel van Uitert (beiden Provincie Noord-Holland)	1 november 2004

a) Wino Aarnink werkte tot 5 augustus 2004 bij het Ministerie van LNV. Aarnink werkt nu bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Bijlage 2 Lijst van aanwezigen op workshop 'Regionale anticipatie *Kaderrichtlijn Water* en mestbeleid' op 2 februari 2005

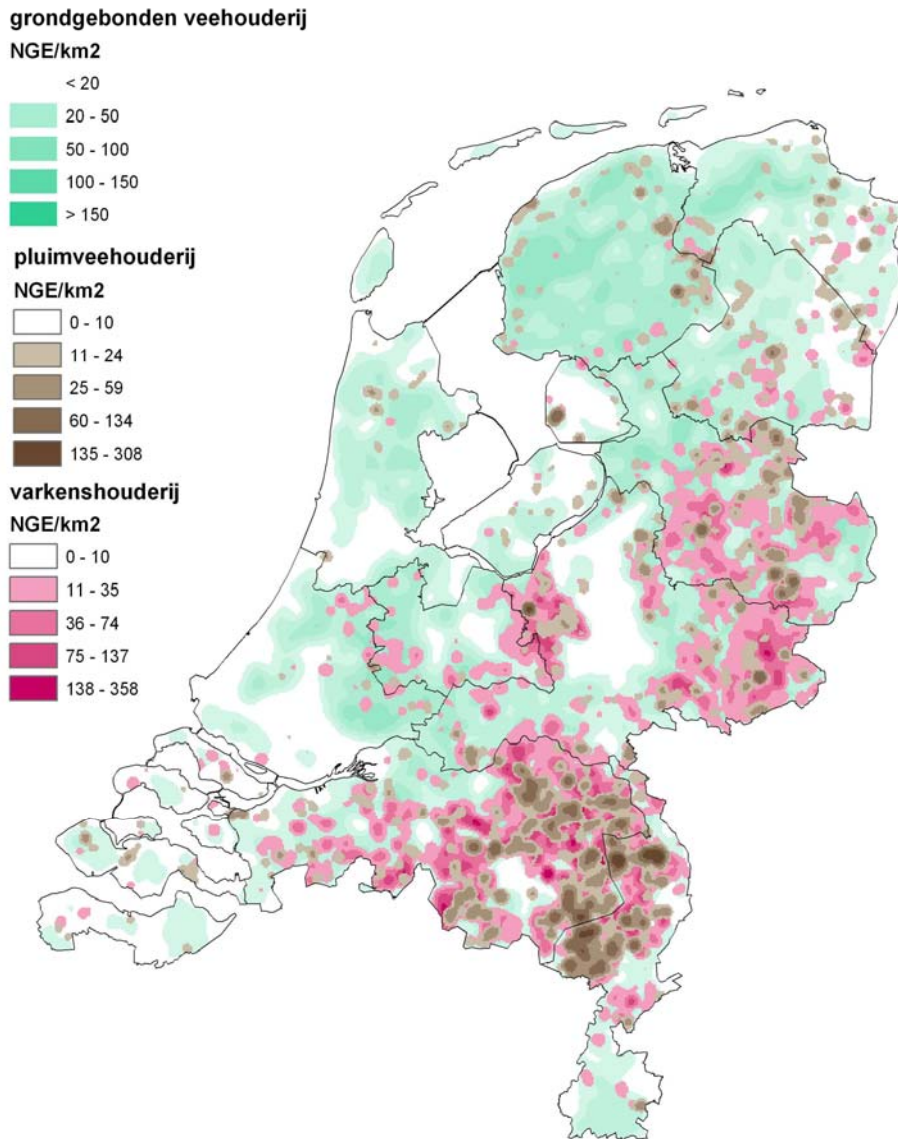
Naam	Organisatie
Dhr. P. Besseling	EC-LNV
Dhr. R. Bets	Ministerie van LNV, Directie Regionale Zaken
Dhr. R. Van den Bos	Ministerie van VROM
Dhr. N. van Everdingen	Duik in water!; NAJK-edu
Dhr. S. Groen	Ministerie van LNV, Directie Regionale Zaken
Dhr. R. Guldenmunt	Ministerie van LNV, Directie Juridische Zaken
Dhr. M. Heijmans	LTO Nederland
Dhr. B. Hermans	Stichting Natuur en Milieu
Mw. Van Hezewijk	Provincie Noord-Holland
Mw. M. Hilders	VNG
Dhr. H. Hubers	Waterschap Vallei en Eem
Dhr. T. Ietswaart	Provincie Fryslân
Mw. D. Leenders	Alterra
Dhr. M. de Roos	Ministerie van VROM
Dhr. T. Spek	Provincie Gelderland
Dhr. T. Vermeer	Provincie Noord-Brabant
Dhr. P. de Vries	Unie van Waterschappen
Dhr. W. van Zeventer	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Opdrachtgever	
Mw. N. Meijers ¹	Ministerie van LNV, Directie Landbouw
Dhr. E. Mulleneers	Ministerie van LNV, Directie Landbouw
Dagvoorzitter	
Dhr. T. Vogelzang	LEI
Projectteam	
Dhr. A. Gaaff	LEI
Mw. M. Koning	LEI

¹ Verhinderd.

Bijlage 3 Kaartjes van mestproducenten, mestconsumenten, stroomgebieden en provincies

Kaart B3.1 Producenten van mest

Producenten van mest

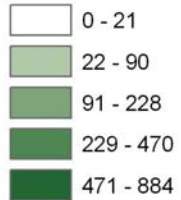


Bron: CBS-Landbouwtelling 2003

Consumenten van mest

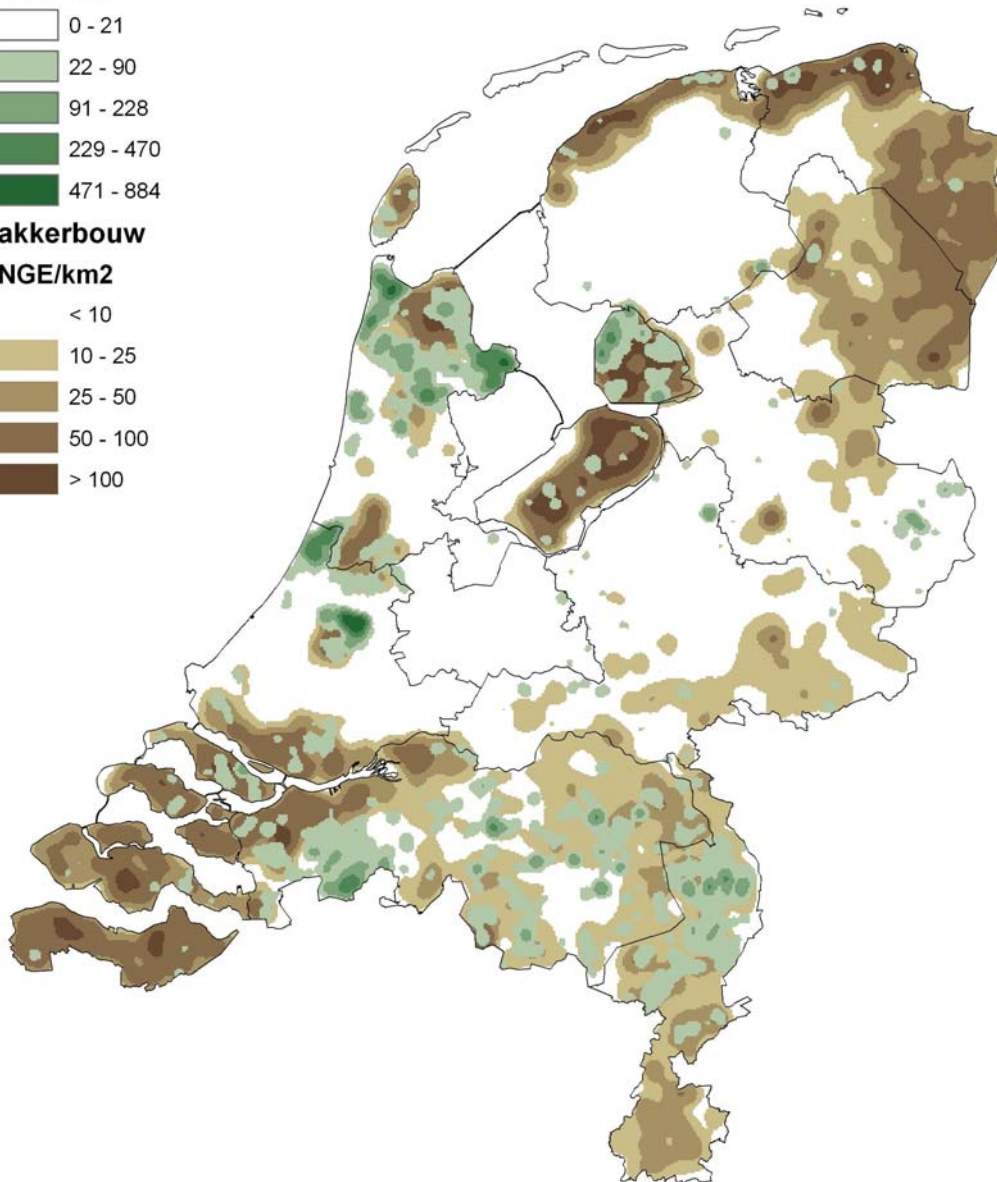
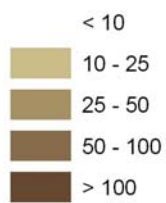
opengrondstuintbouw

NGE/km²



akkerbouw

NGE/km²



Bron: CBS-Landbouwtelling 2003

Kaart B3.3 Stroomgebieden



Bron: *Kaderrichtlijn Water* (2004); www.kaderrichtlijnwater.nl.

Kaart B3.4 Provincies



Waterschapskaart van Nederland (per 1 januari 2006)



Zie voor actuele adresgegevens de websites van Unie van Waterschappen:
www.uvw.nl en www.waterschappen.nl



Bron: Unie van waterschappen