



Claudia Castell-Exner, DVGW & EurEau

'Hoog tijd voor integraal Europees landbouw- en milieubeleid'

De mestproblematiek beperkt zich niet tot Nederland. Zo heeft de Europese Commissie onlangs Duitsland aangeklaagd bij het Europese Hof van Justitie, omdat het land de Nitraatrichtlijn niet voldoende naleeft. Een bijzondere stap, zeker als het gaat om milieuwetgeving. Reden genoeg voor Waterspiegel om bij onze oosterburen op onderzoek uit te gaan.

De Europese Commissie vindt dat Duitsland te weinig voortgang maakt bij de implementatie van maatregelen om nitraatconcentraties in grondwater te

verlagen, met name voor wat betreft het gebruik van natuurlijke mest en kunstmest. Hoewel de regering al sinds 2012 wordt aangespoord actie te ondernemen,

worden nog steeds normoverschrijdende hoeveelheden nitraat in het grondwater aangetroffen.

Omdat Duitsland volgens de Commissie in gebreke blijft, moet de regering op korte termijn aangeven welke actie ze gaat ondernemen om wél aan de Nitraatrichtlijn te kunnen voldoen. De Commissie heeft bij het Europees Hof om een ‘declaratoir vonnis’ gevraagd, waardoor er voorlopig geen sancties volgen. Als Duitsland niet (overtuigend) reageert, volgt een tweede vonnis waarbij boetes tot honderdduizenden euro’s per dag kunnen worden opgelegd. Dr. Claudia Castell-Exner, adjunct-directeur bij de Duitse Vereniging voor Gas en Water DVGW – en tevens vicepresident van de Europese koepel voor waterbedrijven EurEau – geeft ons haar visie op de situatie.

Kunt u iets meer vertellen over de situatie rondom nitraatconcentraties in grondwater in Duitsland?
Castell-Exner: ‘Net als in de jaren hiervoor blijven meststoffen in de landbouw de grondwaterkwaliteit in Duitsland beïnvloeden. Dat blijkt ook weer uit het laatste nitraatrapport (januari 2017), dat vooral meetgegevens behandelt uit gebieden die voor de landbouw worden gebruikt. De Duitse regering presenteert dit rapport elke vier jaar aan de Europese Commissie, in het kader van de EG-nitraatrichtlijn. Het belangrijkste probleem blijft het overmatig gebruik van stikstofhoudende meststoffen. Daarbij is het vooral nitraat dat het grondwater belast.’

Nitraatgehalte zorgwekkend

‘Het nitraatgehalte in Duitse grondwateren is zorgwekkend. Voor de rapportageperiode 2012-2014 werden op 28% van de meetlocaties van het EU-nitraatmeetnet nitraatconcentraties hoger dan 50 milligram per liter (mg/l) aangetoond. Op minder dan de helft van de locaties werden nitraatconcentraties lager dan 25 mg/l gemeten. Op de overige plekken werden concentraties tussen 25 en 50 mg/l gevonden. Volgens de EU-nitraatrichtlijn en de EU grondwaterrichtlijn mag er maximaal 50 mg/l in zitten.’

‘In totaal kan er in de afgelopen jaren een lichte afname van de nitraatbelasting worden vastgesteld. Maar als je de perioden 2012-2014 en 2008-2011 vergelijkt, blijkt ook dat tegenover het aantal meetlocaties met een sterk afnemende belasting een

bijna net zo hoog aantal locaties staat met sterk stijgende belasting.’

Waarvoor is deze situatie ontstaan?

Castell-Exner: ‘De intensieve landbouw en de grootschalige veeteelt van de laatste 60 jaar hebben gezorgd voor een flinke stijging van productiviteit en inkomen.’

Waterverontreiniging door nitraat

‘Een van de grote problemen is nitraat: er komt te veel meststof in ons grondwater terecht. De landbouw is één van de hoofdveroorzakers van deze waterverontreiniging. Overigens is het probleem niet nieuw: al 30 jaar lang wordt in samenwerkingsverbanden tussen waterbeheerders en de landbouw geprobeerd de belasting van het grondwater met nitraat te stoppen. Deels gebeurt dit ook door centrale waterbeschermingsprogramma’s op landelijk niveau. Tot nu toe werden compensatiebetalingen uitgekeerd voor vermindering van nitraat in het grondwater.’

EU-nitraatrichtlijn niet opgevolgd

‘Veel lidstaten, waaronder Duitsland, hebben de EU-nitraatrichtlijn ook bij de herhaalde herzieningen met weinig enthousiasme opgevolgd. Zo wordt al jarenlang het belang van een duurzame bescherming van de waterbronnen niet serieus genomen. Het is alsof men het elementaire doel van de EU-nitraatrichtlijn, het verlagen van nitraatbelastingen uit agrarische bronnen, eigenlijk niet wil erkennen.’

In hoeverre raakt deze problematiek de Duitse drinkwatersector?

Castell-Exner: ‘De belasting van drinkwaterbronnen met nitraat vormt al decennia een probleem voor veel drinkwaterbedrijven in Duitsland. De nitraatconcentraties in ongezuiverd ofwel ‘ruw’ water blijven vaak op een hoog niveau of laten zelfs een stijgende tendens zien. De nu weer stijgende waarden worden vooral gemeten op locaties met intensieve veeteelt, die vlak buiten de gebieden voor waterwinning liggen. Daarmee kan op veel plaatsen niet worden voldaan aan de eisen van de EU-nitraatrichtlijn en de EU-grondwaterrichtlijn van maximaal 50 mg/l nitraat in het grondwater.’

Inspanning drinkwaterbedrijven

‘De drinkwaterbedrijven reageren op de aangetroffen nitraatbelasting met het opmengen van ongezuiverd water. Hierbij wordt water met een te hoge nitraatconcentratie vermengd met water van elders, met een lage nitraatconcentratie. Op die manier kan toch worden voldaan aan de wettelijk voorgeschreven norm van 50 mg/l in het grondwater dat wordt gebruikt voor de productie van drinkwater. Tot mogelijke maatregelen behoren verder het verplaatsen van grondwaterwinningen, het verdiepen ervan en extra zuiveringsstappen. Daarbij kun je denken aan biologische nitraatverwijdering (‘denitrificatie’), ionenuitwisseling (bijvoorbeeld via het ‘CARIX-proces’), elektrolyse of omgekeerde osmose.’



Wat is er volgens u nodig om de problemen met nitraat op te lossen?

Castell-Exner: 'Iedereen is het er eigenlijk wel over eens dat voor een passende bemesting een negental basisbeginselen moet worden aangehouden. Het voert wat ver om ze hier allemaal te noemen, dus ik beperk me even tot de belangrijkste. Allereerst moet de meststofbehoefte specifiek voor elke locatie worden bepaald. Daarnaast moeten er bredere bemestingsvrije stroken langs watergangen komen, en controleerbare regels voor het aanhouden van deze verplichte afstand. Verder zouden de bovengrenzen voor de organische stikstofbemesting moeten worden verlaagd, zonder uitzonderingen en zonder ontheffingsregeling voor vergiste mest. Ook moet de opslagcapaciteit voor vloeibare mest worden beperkt tot een voorraad voor maximaal negen maanden; bij vaste stalmest maximaal zes maanden. En, niet onbelangrijk, bij overtredingen moet een geldboete worden opgelegd.'

'HET NITRAAT- GEHALTE VAN HET DUITSE GROND- WATER IS ZORG- WEKKEND'

'Het kernprobleem is dat de samenhang tussen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), de water- en milieuwetten en de drinkwaterregelgeving niet voldoende is. De naast elkaar bestaande beleidslijnen verzwakken nu de effectiviteit. Vanuit EU-niveau zou dus breder en integraler moeten worden gedacht en gehandeld.'

Instellen streefwaarden

'Om de doelen te bereiken, zijn verplichte streefwaarden (75% van de norm) met bindende maatregelen voor bescherming van de drinkwaterbronnen dringend noodzakelijk. Concreet: overschrijding van deze streefwaarden in grond- en oppervlaktewateren moet leiden tot verplichte emissieverlagingen (van nitraat) op de agrarisch gebruikte percelen. Hierbij kunnen ook

sancties worden opgelegd. Er kan geen sprake zijn van normen voor stoffen in drinkwater(bronnen) zonder bijbehorende normen voor de emissie van deze stoffen in het agrarisch, water- of milieurecht!'

Welke rol speelt de Duitse drinkwatersector bij het aanpakken van de problemen?

Castell-Exner: 'De koepelorganisaties voor drinkwaterbedrijven in Duitsland (BDEW, VKU en DVGW) stellen deze problematiek in hun beleidswerkzaamheden steeds weer aan de orde. Er bestaan meetnetten die bijvoorbeeld in het kader van de invoer van de Europese Kaderrichtlijn Water werden opgezet. Desondanks ontbreekt het tot nu toe aan een goed landelijk overzicht van de mate van belasting van de grondwatervoorraden. Ook is er te weinig kennis over de geografische ligging van de gebieden die sterk met nitraat zijn belast. Dit bemoeilijkt de meestal controversiële discussies die we moeten voeren met de vertegenwoordigers van de land- en tuinbouworganisaties, het Duitse ministerie voor landbouw en ook met de regionale ministeries en andere agrarische instanties.'

Grondwaterdatabase nitraat

'Daarom gaan de drinkwaterkoepels een landelijk overzicht van de gemeten nitraatbelasting van de grondwatervoorraden opstellen en registreren in een 'Grondwaterdatabase nitraat'. Beschikbare gegevens van de drinkwaterbedrijven dienen als basis voor deze database. Om deze zo simpel en actueel mogelijk in te kunnen voeren, is een online portal ontwikkeld. Op basis van deze gegevens zal jaarlijks een nitraatrapport worden opgesteld.'

'Het doel van deze database is om, behalve de nitraatbelasting in grondwater en onttrokken water te registreren, ook de denitrificatieprocessen in de bodem en het grondwater in beeld te brengen. Deze processen zorgen ervoor dat bij veel waterwinningen de nitraatwaarden in het onttrokken water toch beperkt blijven. Daarom moeten behalve nitraat ook andere parameters worden geregistreerd, zoals sulfaat en zuurstof. Dit geeft ons meer inzicht in de mate van nitraatafbraak in de bodem.'

U bent behalve adjunct-directeur van DVGW ook vicepresident van de Europese koepelorganisatie van waterbedrijven,



EurEau, waarvan ook Vewin lid is. Welke rol zou EurEau in dit dossier kunnen spelen?

Castell-Exner: 'EurEau zet zich al vele jaren lang in voor het onderwerp 'landbouw en water'. We voeren gesprekken, stellen adviesrapporten en standpunten op en dienen wijzigingsaanvragen in rondom het Europese landbouwbeleid. Bij de laatste herziening van het GLB in 2011 waren er grote verwachtingen, omdat de toenmalige milieuminister Janez Potočnik een baanbrekende heroriëntatie aankondigde. Deze 'vergroening' zou een mijlpaal in het landbouwbeleid voor de jaren 2014 tot 2020 zijn.'

Groen-blauwe revolutie?

'EurEau heeft zich er toen al sterk voor gemaakt, dat op deze 'vergroening' ook een 'verblauwing' zou volgen. Zo hebben wij goede praktijkmethoden in de landbouw voorgesteld vanuit het standpunt van preventieve waterbescherming. Helaas was het enthousiasme tijdens de langdurige onderhandelingen niet groot genoeg en werd het GLB uiteindelijk geen mijlpaal in de milieuen waterbescherming.'

Taskforce Water and Agriculture

Toch schijnt er licht aan het eind van de tunnel, aldus Castell-Exner: 'Zo beginnen, en dat had echt al veel eerder moeten gebeuren, de directoraten-generaal Milieu en Landbouw



nader tot elkaar te komen. Als koersbepalend initiatief is nu een taskforce Water and Agriculture gestart, om een band te genereren tussen landbouw en waterbescherming.'

'In een eerste workshop met deelname van de lidstaten en stakeholders, zoals EurEau, is in oktober 2016 in Bratislava overleg gevoerd over hoe het GLB, de Kaderrichtlijn Water en de wetgeving inzake chemische stoffen in de toekomst beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Gemeenschappelijk doel is een duurzame landbouw, die milieuvriendelijk, economisch degelijk en sociaal rechtvaardig is.'

Nieuwe roadmap nodig

Ze vervolgt: 'Als belangrijke reden voor de huidige situatie werden daarbij de zwakke punten, maar ook de ontoereikende uitvoering van het milieu- en landbouwbeleid genoemd. Het GLB met zijn regelingen voor 'vergroening', oftewel het vergoeden van prestaties die de landbouwers voor het milieu leveren, stond centraal in deze kritiek. De betrokkenen waren het erover eens dat de sturende werking van het GLB om een waterbeschermende landbouw te realiseren, niet tot stand komt. Reden hiervoor is dat er nog steeds geen koppeling is met de doelen van de Kaderrichtlijn Water en de

verordening voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen.'

In een volgende stap moeten de resultaten van de workshop bij een gemeenschappelijke vergadering van de EU-directeuren Waterbeheer met hun landbouw-collega's worden besproken en moet er een 'roadmap' worden ontwikkeld, aldus Castell-Exner.

Rapport EurEau

EurEau volgt deze initiatieven intensief en heeft direct na de workshop een adviesrapport uitgebracht: 'EurEau's views on actions needed to create a water and agriculture nexus'. Dit rapport beschrijft de aandachtspunten in de huidige situatie vanuit de visie van de drinkwaterbedrijven.

Castell-Exner: 'Zo ontbreekt de relatie tussen de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en het milieu- en drinkwaterbeleid ten opzichte van het landbouwbeleid. Om daadwerkelijk effect te hebben, moeten de toelagen die worden uitgekeerd in het kader van het GLB, worden gebaseerd op uniforme en meetbare voorwaarden. Voorbeelden hiervan zijn: geïntegreerde gewasbescherming, evenwichtsbemesting (niet meer bemesten dan de grond aankan) en specifiek gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

van de verordening betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (EG/1107/2009) en de richtlijn inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (91/676/EEG). Dat brengt de aandachtspunten in beeld, op basis waarvan de communautaire besluiten kunnen worden geactualiseerd.'

'En last but not least moet op lidstaatniveau consequent worden opgetreden tegen ontoereikende uitvoering van het beleid. Gebrekkig inzicht bestaat niet, alleen gebrekkige uitvoering!'

Integraal beleid nodig

'Conclusie: het EU-beleid op het terrein van (chemische) stoffen, landbouw, milieu en drinkwater moet effectief met elkaar worden gecombineerd. Ook moeten meetbare doelen worden toegekend aan milieuprestaties in de landbouw. Er moet eensgezind worden gedacht en opgetreden.'

'Op 2 februari 2017 is de Europese Commissie gestart met een publieke consultatie over het moderniseren en vereenvoudigen van het GLB. Hiermee wordt de route naar de hervorming van het EU-landbouwbeleid 2020 in kaart gebracht. Alle

'ER BESTAAT EEN GEBREKKIGE UITVOERING, GEEN GEBREKKIG INZICHT!'

Betalingen voor niet-effectieve maatregelen moeten worden gestopt. Dat betekent ook dat aan elke maatregel een meetbaar doel moet worden toegekend.'

'Het huidige 'cross compliance'-systeem – waarbij boeren aan bepaalde milieueisen moeten voldoen om Europese landbouwsubsidies te ontvangen – is dringend aan evaluatie en herziening toe. Hiervoor blijft op bedrijfsniveau een consequente, verplichte registratie nodig van emissiegegevens van gewasbeschermingsmiddelen en voedingsstoffen in de landbouw. Om transparantie te scheppen, moeten de emissiedata van alle bedrijven die EU-steun ontvangen, openbaar worden gemaakt. Er moet snel een evaluatie worden uitgevoerd

EU-burgers kunnen participeren via een online vragenformulier. Dit moet bijdragen aan de verbetering van inzichten over de effecten van (landbouw)maatregelen. De resultaten worden in juli 2017 op een openbare conferentie gepresenteerd. Vervolgens zal de Commissie aan het eind van 2017 een mededeling over de toekomst van het EU-landbouwbeleid naar buiten brengen.'

'Natuurlijk zal ook EurEau zich intensief met het overleg bezighouden en de genoemde standpunten opnieuw en nadrukkelijk onder de aandacht brengen. Er zijn goede voortekenen dat de al lang noodzakelijke doorbraak zal plaatsvinden voor de realisatie van een watervriendelijk bodembeheer in Europa!'