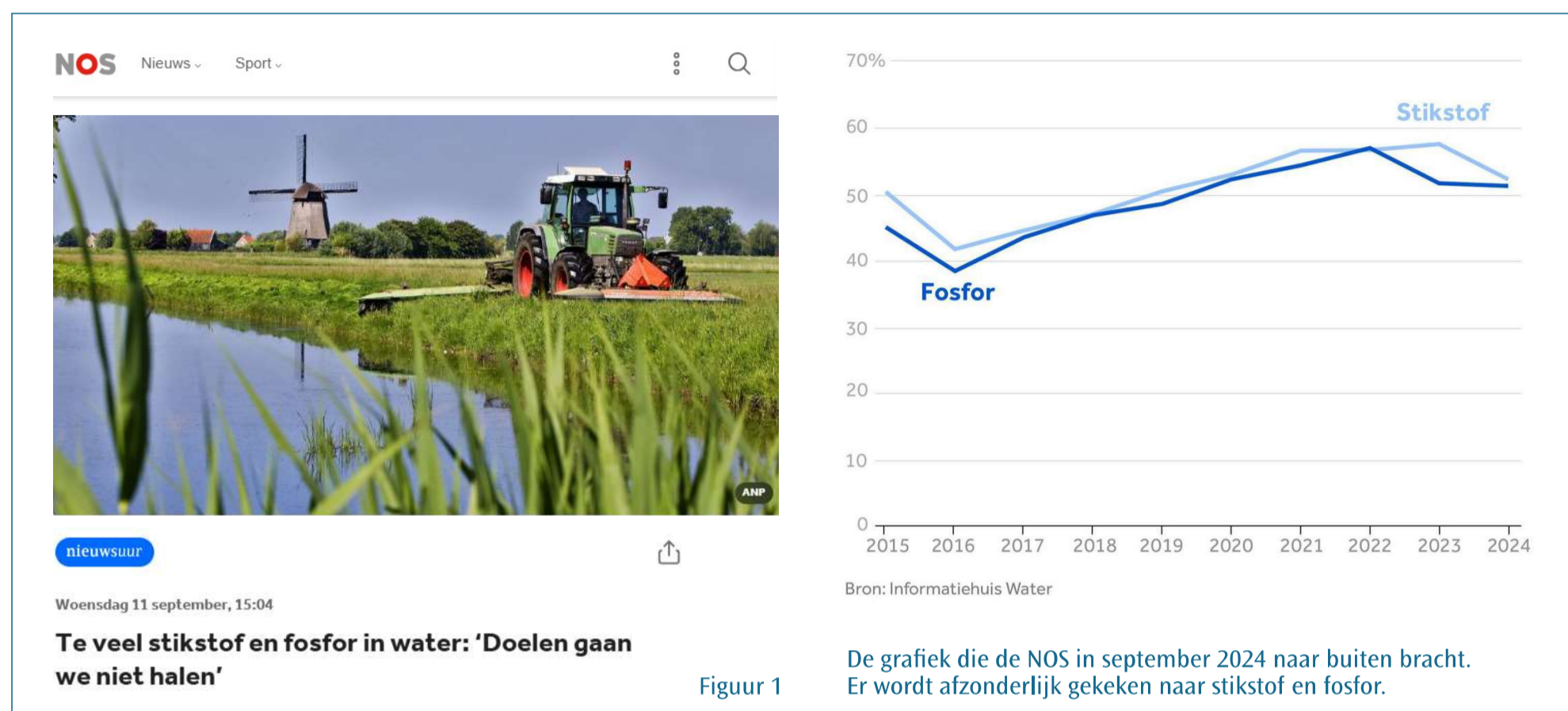


Europa: 'one out, all out' geldt niet voor stikstof en fosfor

# Nederland kiest voor strengere waternorm dan Brussel vraagt



Afgelopen september kwam in het nieuws dat minder wateren voldoen aan de doelen voor stikstof en fosfor (nutriënten). In slechts 30 - 40% van de wateren worden beide doelen gehaald. Tegelijkertijd blijkt dat in 70 – 75% van de Nederlandse wateren het nutriëntendoel (stikstof en fosfor) wel wordt gehaald. Dit opmerkelijke verschil komt voort uit de gekozen werkwijze: ‘one out, all out’ respectievelijk ‘one in, all in’. Bij landbouwbeleid wordt gekozen voor het strengere ‘one out, all out’, terwijl voor ander waterbeleid de ‘one in, all in’-werkwijze wordt gehanteerd. Wat is volgens Europa de juiste werkwijze?



**D**e NOS bracht in september naar buiten dat de waterkwaliteit in Nederland is verslechterd. Er is een afname van het aantal wateren waar het stikstof- en fosfordoel wordt gehaald. Zie figuur 1. NOS baseerde zich op de nieuwe waterkwaliteitscijfers die net openbaar waren gemaakt door het Informatiehuis Water. Dit Informatiehuis is een samenwerking tussen Rijkswaterstaat, de waterschappen en provincies.

Agrifacts wilde weten welke waterschappen die recente verslechtering hebben veroorzaakt. Scheldestromen (Zeeland) bleek de grote ‘boosdoener’. Het water was hier niet vuiler ge-

worden, doch dit waterschap had de normen voor stikstof en vooral fosfor aangescherpt. Daardoor worden in minder wateren de normen gehaald. De fosfornormen waren zelfs zo fors aangescherpt, dat deze in heel Zeeland per definitie onhaalbaar zijn geworden. Kleurde het beheergebied van Scheldestromen vorig jaar nog overwegend groen (norm gehaald), dit jaar kleurt heel Zeeland knalrood (norm overal fors overschreden).

#### ZEELAND STAPT OVER OP ‘ONE IN, ALL IN’

De woordvoerder van Scheldestromen kwam al snel met een verklaring: er is gekozen voor een andere werkwijze. In Zeeland is sprake van veel fos-

forrijke kwel vanuit de ondergrond. Dit is een natuurlijk proces. Aanvankelijk werkte Scheldestromen met verruimde fosfornormen omdat het waterschap niemand wilde afrekenen op deze fosfor. Die ruime normen waren nodig omdat het beleid eiste dat de fosfornorm zou worden gehaald.

Zeeland besloot echter over te stappen op een andere wijze van beoordelen. Van ‘one out, all out’ naar ‘one in, all in’. Aanvankelijk moesten beide normen worden gehaald (zowel die van stikstof als die van fosfor), nu moet de nutriënten-norm worden gehaald (fosfor en stikstof geïntegreerd). Zie kader voor de betekenis van beide wijzen van beoordelen.

### Betekenis ‘One out, all out’ en ‘one in, all in’

Voor veel vervuilende stoffen in het water hanteert Europa het principe van ‘one out, all out’. Dit betekent dat als één stof boven de norm scoort, het hele water als ‘voldoet niet’ wordt beoordeeld. Alle stoffen moeten dus aan de norm voldoen.

Voor nutriënten (stikstof en fosfor) hanteert Europa het zogenoemde ‘one in, all in’-principe. Dit houdt in dat het water voldoet, wanneer het geïntegreerde oordeel over de nutriënten voldoet. Hiervoor

wordt een berekeningswijze gehanteerd, waarin het best scorende nutriënt leidend is. De geïntegreerde norm kijkt naar de mogelijke schadelijke gevolgen van nutriënten, zoals overmatige algengroei. Als er weinig stikstof is, dan is veel fosfor geen probleem. Immers, stikstof is dan de beperkende factor voor algengroei. Andersom geldt hetzelfde. De nutriëntennorm kijkt dus vooral naar het beperkende nutriënt.

## ANDERE WATERSCHAPPEN 'ONE OUT, ALL OUT'

Zeeland schafte in feite de fosfor-norm af. “Daar werken wij in de provincie niet meer mee”, aldus de woordvoerder van het waterschap. Zeeland hield er echter geen rekening mee dat het landelijke beleid (nog) niet overweg kan met de afgeschafte Zeeuwse normen. De normen vielen daardoor in het landelijke beleid terug naar de zogenoemde defaultwaarde (de strengste norm zonder kwelcorrectie). Dit is een ongewenste situatie, volgens de Zeeuwse bestuurders. Wat gaat Scheldestromen hiertegen doen? “We werken er naar toe dat de ongewenste situatie die in de beeldvorming is ontstaan, wordt opgelost. We onderzoeken momenteel wat hiervoor de beste

manier is. De intentie is om dat met de eerstvolgende toetsing van 2025 opgelost te hebben.”

### WAT ZEGT EUROPESE COMMISSIE?

De nieuwe beoordelingswijze van Scheldestromen ('one in, all in') leidt tot andere uitkomsten. Wanneer alle waterschappen deze werkwijze zouden toepassen, dan zou zo'n 70 tot 75% van de Nederlandse wateren op orde zijn. Als zowel de stikstof- als fosfor-norm gehaald moet worden ('one out, all out'), dan is dat maar 30 tot 40%. In de tabel is per waterschap te zien hoeveel oppervlaktewateren op orde zijn bij respectievelijk sturen op 'one out, all out' (zowel N- als P-norm moet gehaald) en 'one in, all in' (nutriëtnorm moet gehaald). Uit

de tabel blijkt dat de 'one out, all out' een strengere methode is dan 'one in, all in'.

Wat is de juiste wijze van beoordelen? Geldt voor nutriënten het 'one out, all out'-principe? De Europese Commissie antwoordt dat stikstof en fosfor niet zijn opgenomen in de lijst met prioritaire stoffen – alleen voor prioritaire stoffen geldt dit principe. Voor nutriënten dus niet. Nutriënten zijn wel van invloed op de ecologische toestand van het water, net als een breed scala aan andere factoren. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat onderschrijft deze uitleg van de Europese Commissie en geeft aan dat lidstaten een eigen invulling mogen geven aan de beoordeling van 'nutriënten' (zie kader).

Tabel: Percentage KRW-wateren met oordeel 'goed' voor de nutriënten stikstof en fosfor. In het Nederlandse beleid worden drie verschillende wijzen van beoordeling toegepast: 'one out, all out' / 'one in, all in' / 'one out, all out' met biologie. Bron: dataset Informatiehuis Water (rapportagejaar 2024)

| Waterschapsgebied           | KRW-wateren met oordeel 'goed' (%). Volgens 'one out, all out' werkwijze *) | KRW-wateren met oordeel 'goed' (%). Volgens 'one in, all in' werkwijze **) | KRW-wateren met oordeel 'goed' (%). Volgens 'one out, all out' met biologie ***) |
|-----------------------------|---|--|--|
| Aa en Maas                  | 21  | 56   | 23   |
| Amstel Gooi en Vecht        | 24  | 68   | 24   |
| Brabantse Delta             | 28  | 48   | 28   |
| De Dommel                   | 27  | 77   | 27   |
| Delfland                    | 13  | 38   | 13   |
| Drents Overijsselse Delta   | 81  | 98   | 83   |
| Fryslân                     | 33  | 79   | 42   |
| Hollands Noorderkwartier    | 6   | 47   | 6  |
| Hollandse Delta             | 44  | 70   | 44   |
| Hunze en Aas                | 50  | 81   | 69   |
| Limburg                     | 14  | 60   | 19   |
| Noorderzijlvest             | 27  | 93   | 27   |
| Rijn en IJssel              | 53  | 89   | 56   |
| Rijnland                    | 53  | 78   | 53   |
| Rivierenland                | 86  | 93   | 90   |
| Scheldestromen              | 3   | 38   | 5  |
| Schieland en Krimpenerwaard | 31  | 65   | 31   |
| Stichtse Rijnlanden         | 55  | 97   | 55   |
| Vallei en Veluwe            | 31  | 53   | 47   |
| Vechtstromen                | 18  | 61   | 35   |
| Zuiderzeeland               | 42  | 89   | 68   |
| <b>Nederland totaal</b>     | <b>37</b>   | <b>70</b>  | <b>40</b>  |

\*) Het KRW voldoet aan de norm voor nutriënten, als zowel aan de N- als P-norm wordt voldaan. Deze werkwijze wordt toegepast door het ministerie van LVN voor landbouwbeleid.

\*\*) Het KRW voldoet aan de norm voor nutriënten, als aan het geïntegreerde oordeel over N en P wordt voldaan. Het beste oordeel van beide parameters bepaalt het geïntegreerde oordeel voor nutriënten. Deze werkwijze wordt toegepast door de Europese Commissie en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

\*\*\*) Het KRW voldoet aan de norm voor nutriënten als zowel de N- als P-norm worden gehaald, óf als één van beide normen niet wordt gehaald en de biologie wel 'goed' is. Deze werkwijze wordt toegepast door het ministerie van LVN bij de aanwijzing van NV-gebieden.

## Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat: ‘Dit is een Nederlandse invulling’

Hoe moet het beleid omgaan met nutriënten (stikstof en fosfor); geldt hiervoor het ‘one out, all out’ of ‘one in, all in’-principe? De woordvoerder van het ministerie van IenW: “De Kaderrichtlijn Water schrijft niet voor hoe je N en P verrekent tot ‘nutriënten’. Nederland heeft dat zo uitgelegd: er is vrijheid in de wijze waarop ‘nutriënten’ mogen worden ingevuld. We hebben ervoor gekozen om zomergemiddelde waarden van totaal-P en totaal-N te gebruiken,

omdat je met die informatie het beste kunt voorspellen hoe planten in het water eraan toe zijn. Wij hebben geredeneerd dat planten (algen in dit geval) in hun groei worden beperkt als er een tekort is aan één van de nutriënten totaal-P en totaal-N. Daarom hebben we aangenomen dat we ‘nutriënten’ als ‘goed’ kunnen rapporteren aan de Europese Commissie als één van beide aan de norm voldoet (dus als de concentratie onder de norm blijft).”

### LANDBOUW STRENGER BEOORDEELD

Het maakt nogal uit of zowel de stikstof- als fosfornorm moeten worden gehaald, of dat gekozen wordt voor ‘nutriënten’. De gekozen werkwijze is bepalend voor de uitkomst.

Volgens het aanstaande Koepelrapport Tussenevaluatie KRW (verschijnt binnenkort) zal in 2027 naar schatting tot 61% van de wateren ‘goed’ scoren op stikstof en 57% op fosfor. Wanneer we het ‘one in, all in’-principe toepassen, dan stijgt het aantal waterlichamen dat voldoet in 2027 tot 76%. In 2021 brachten het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Kenniscentrum Europa Decentraal een soortgelijk cijfer naar buiten: “In 2027 wordt met de voorgenoemde maatre-

gelen in circa 75% van de regionale waterlichamen voldaan aan de norm voor nutriënten (stikstof of fosfor).”

Het is opvallend dat beleidsmakers voor het landbouwbeleid kiezen voor de strengere ‘one out, all out’-beoordeling. Deze beoordelingswijze zien we terug in tal van beleidsrapporten, zoals het actuele Actieprogramma Nitraatrichtlijn en bij de aanwijzing van met nutriënten verontreinigde gebieden (NV-gebieden).

### NV-GBIEDEN

Bij de aanwijzing van nutriënten verontreinigde gebieden (NV-gebieden) had het ministerie van LNV kunnen kiezen voor de ‘one in, all in’-werkwijze. Dat gebeurde echter niet, het

ministerie besloot vast te houden aan de strengere ‘one out, all out’-werkwijze, met een minieme versoepeling. Als de biologie van het water ‘goed’ is, dan mag één van de nutriënten - stikstof of fosfor - de norm overschrijden. (In de tabel is te zien wat dit betekent per waterschapsgebied).

Aan het ministerie van LNV wordt gevraagd waarom zij vasthoudt aan de strengere ‘one out, all out’-werkwijze voor het landbouwbeleid. De reactie van het ministerie staat in onderstaand kader. ■

### Ministerie LNV: ‘Wij spraken andere werkwijze af met Europese Commissie’

Het ministerie van LNV bevestigt dat de werkwijze voor de aanwijzing van NV-gebieden afwijkt van de werkwijze die geldt voor de Kaderrichtlijn Water. “Voor de Kaderrichtlijn Water vindt de beoordeling op nutriënten plaats volgens de ‘one in, all-in’-systematiek. Bij de aanwijzing van de NV-gebieden is met de Europese Commissie een andere werkwijze afgesproken. Die is vastgelegd in de derogatiebeschikking voor 2022 – 2025.”

Volgens het ministerie van LNV zou de Europese Commissie hebben geëist dat naast de ‘one in, all in’-systematiek, óók een beoordeling zou plaatsvinden op de afzonderlijke nutriënten stikstof en fosfor. En dat een gebied als NV-gebied zou worden aangewezen als sprake is van verontreiniging met minimaal één van beide nutriënten, tenzij de biologie op orde is. In feite betreft dit de strengere ‘one out, all out’-werkwijze. Zowel voor

stikstof als fosfor moet nu aan de norm worden voldaan.

### VOOR LANDBOUW GELDT STRENGERE MAAT

De Nederlandse overheid meet met twee maten. Het ministerie van IenW stuurt in haar waterbeleid op ‘one in, all-in’ en op het best scorende nutriënt. Dat is immers de beperkende factor voor algengroei. Het ministerie van LNV stuurt bij de landbouw niet op het best scorende nutriënt, maar op het slechtst scorende nutriënt. LNV hanteert dus de ‘one out, all out’-werkwijze. De kleine coulantie door het meewegen van de biologie, die van meer factoren afhankelijk is dan van nutriënten, maakt nauwelijks verschil (zie tabel).

De Europese Commissie stelt dat voor nutriënten de ‘one in, all-in’-methode gehanteerd kan worden. Het is echter aan de lidstaten zelf om te kiezen voor een invulling.

