



Samenvatting en conclusies van rapport 1301-II “Naar een bodemdienst reductie fosfaatemissie”

Auteur(s): ir. R. Postma; ir. M.J.G. de Haas; ir. D.J. den Boer; ing. H. van der Draai

Aanleiding en kader

Aangezien fosfaat (P) een hardnekkig knelpunt vormt voor het realiseren van waterkwaliteitsdoelen, is het SKB-project “Ontwikkeling van een bodemdienst reductie fosfaatemissie” gestart. Het project is gericht op het ontwikkelen van een bodemdienst, een soort groenblauwe dienst, die gericht is op het terugdringen van P-emissies uit landbouwgronden naar grond- en oppervlaktewater. Kenmerkende aspecten van de dienst zijn dat er afspraken worden gemaakt tussen vragers en aanbieders, dat er sprake is van vrijwilligheid en dat aanbieders een beloning ontvangen van de vragers voor het uitvoeren van de dienst. Verder moet de dienst bovenwettelijk zijn. De bodemdienst is bedoeld in aanvulling op het landelijke mestbeleid en het Vierde Actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn, waarin een differentiatie van de P-gebruiksnorm is opgenomen. Ten behoeve van dit project is een consortium gevormd bestaande uit de Ministeries van LNV, VROM en V&W, de provincies Noord-Brabant, Gelderland, Limburg en Overijssel, de waterschappen Vallei & Eem, Veluwe, Rijn&IJssel, Brabantse Delta, Aa en Maas, De Dommel, Regge en Dinkel en Noorderzijlvest en LTO en NMI.

Eerste en tweede fase

De eerste fase van het project heeft gelopen van augustus tot december '08 en is beschreven in een voorgaand rapport. De tweede fase van het project heeft gelopen van januari tot december '09 en is in het voorliggende rapport beschreven. De eerste fase van het project bestond uit twee onderdelen, namelijk i) de vergelijking van de effectiviteit van de brongerichte maatregel P-uitmijning met alternatieve, effectgerichte maatregelen, zoals bufferstroken, helofytenfilters, peilgestuurde, samengestelde drainage, tegengaan maaiveldafvoer en/of toediening van natuurlijke P-bindende mineralen die ijzer en/of aluminium bevatten en ii) de ontwikkeling van een bodemdienst. Hieruit kwam naar voren dat de effectiviteit van uitmijning, die is gericht op P-onttrekking uit de bodem door het telen van een gewas waarbij de P-bemesting achterwege wordt gelaten, ten opzichte van de andere maatregelen relatief goed lijkt te zijn. Dit is vooral het geval door nieuwe inzichten over de grote bijdrage van ondiepe uitspoeling en oppervlakkige afspoeling aan de totale P-emissie. Het tweede onderdeel, de ontwikkeling van een bodemdienst, is in de eerste fase wel verkend, maar nog niet afgerond. In de tweede fase zijn praktijkpilots uitgevoerd, waarin het draagvlak van een aantal maatregelen bij agrarisch ondernemers is onderzocht en waarin is nagegaan wat de randvoorwaarden bij het toepassen van de dienst waren. Daarnaast was de verdere ontwikkeling van de bodemdienst onderdeel van fase 2. Gedurende de looptijd van het project zijn vier consortiumbijeenkomsten, twee workshops, vier werkgroepbijeenkomsten en een achttal regiobijeenkomsten gehouden. De laatste werden gehouden in de omgeving van de praktijkpilots in Gelderland (omgeving Epe), Noord-Brabant (omgeving Baarle Nassau), Overijssel (omgeving Vasse) en Limburg (omgeving Meijel).

Rol van betrokken partijen

De rol van de verschillende bij het project betrokken partijen en het draagvlak voor een bodemdienst fosfaat bij de partijen verschilde. Van de Ministeries was LNV het meest betrokken en de ontwikkeling van een bodemdienst fosfaat leek goed aan te sluiten bij beleidsontwikkelingen, o.a. op het gebied van de herziening van het Europees Landbouwbeleid. LNV was dan ook actief betrokken bij het verkennen van de mogelijkheden van het vormgeven van de bodemdienst, o.a. door na te gaan welke mogelijkheden er waren voor het beschikbaar stellen van een vergoeding voor de afvoer van mest van bedrijven. Uiteindelijk was LNV terughoudend ten aanzien van een actieve betrokkenheid als vrager bij een bodemdienst fosfaatuitmijning aangezien hiervoor geen financiële dekking leek te zijn. Andere Ministeries (VROM en V&W) voelen zich minder verantwoordelijk en hebben zich ook minder bemoeid met het ontwikkelen van de dienst. Een bodemdienst fosfaat lijkt een geschikt instrument voor Provincies om in specifieke gebieden in te zetten en knelpunten aan te pakken. Bestaande geldstromen in het kader van ILG en/of POP en/of financiële middelen die beschikbaar zijn voor groene en blauwe diensten lijken hiervoor ingezet te kunnen worden. Vertegenwoordigers van de Provincies Gelderland en Noord-Brabant hebben deelgenomen aan de werkgroep en samen met Limburg hebben ze in de eindfase van het project nagegaan of en zo ja hoe de dienst kan worden opgenomen in een regeling. Waterschappen stelden zich in het project enigszins terughoudend op, als het gaat om het ontwikkelen van een bodemdienst fosfaat. Over het algemeen vindt men dat het terugdringen van emissies van fosfaat uit landbouwgronden naar oppervlaktewater zoveel mogelijk via landelijk, generiek (mest)beleid moet worden geregeld. De landbouwsector (LTO) was terughoudend ten aanzien van een bodemdienst fosfaat, aangezien het wordt gezien als een extra beperking op bestaande wet- en regelgeving op het gebied van mest en mineralen. Desondanks waren agrarisch ondernemers in de praktijkpilots te verleiden om P-uitmijning in ruil voor een vergoeding en onder een aantal voorwaarden toe te passen.

Ontwikkeling van de bodemdienst

Ten behoeve van de ontwikkeling van de bodemdienst fosfaat moest o.a. worden bepaald i) welke maatregelen er in opgenomen moesten worden, ii) voor welke gebieden de dienst beschikbaar moest komen, iii) hoe een vergoeding beschikbaar kon worden gemaakt, iv) of de dienst beschikbaar moest komen op het niveau van het perceel of het bedrijf en v) welke partij de dienst op zou willen nemen in een regeling. Alhoewel het de wens van een aantal consortiumpartners was om meerdere maatregelen op te nemen in de dienst, is vanwege de complexiteit de keuze in eerste instantie beperkt tot het opnemen van de maatregel P-uitmijning. Bij de provincies leek er voldoende draagvlak te zijn voor het implementeren van een bodemdienst fosfaat, die ingezet kan worden in afgebakende gebieden waar de P-problematiek het meest urgent is. Dit zijn veelal gronden met een hoge P-toestand en ongunstige hydrologische omstandigheden, al dan niet gelegen in de nabijheid van kwetsbare gebieden, zoals Natura 2000-gebieden, natte natuurparels en/of beken en vennen.

De mogelijkheden om een vergoeding beschikbaar te stellen voor de bodemdienst fosfaatuitmijning zijn verkend. Hierbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de systematiek van de Catalogus Groenblauwe Diensten, die er op gericht is te voorkomen dat sprake is van ongeoorloofde staatssteun. In die systematiek kan uitmijning worden gezien als investeringsmaatregel. De vergoeding die hiervoor beschikbaar kan worden gemaakt moet marktconform zijn en de aanbestedingsregels moeten worden gehanteerd. Het betekent ook dat geen beheerspakket P-uitmijning ontwikkeld hoeft te worden en dat het niet ter goedkeuring aan de Europese Commissie voorgelegd hoeft te worden. Een randvoorwaarde is dat geen vergoeding beschikbaar wordt gesteld voor de afvoer van mest van bedrijven, aangezien de EC expliciet heeft aangegeven dat dit niet is toegestaan.

Voorgesteld is een bodemdienst P-uitmijning op perceelsniveau beschikbaar te maken en de vergoeding te baseren op een aantal posten, namelijk i) deelnamekosten en extra arbeid, ii) risico van opbrengstderving, iii) kosten van monitoring, iv) kosten van begeleiding en v) de mate van uitmijning. Dit is uitgewerkt voor gras en maïs. De vergoeding voor opbrengstderving is daarbij afhankelijk van de P-toestand van de bodem in de uitgangssituatie. De voorgestelde vergoeding voor alle posten gezamenlijk bedroeg maximaal 450 euro per ha. Een verwacht knelpunt bij de implementatie van de dienst is met name gelegen in de handhaving en controle van de maatregel uitmijning.

Praktijkpilots

In 2009 zijn op 3 locaties praktijkpilots uitgevoerd om de uitvoerbaarheid en acceptatiegraad van maatregelen die waren gericht op het reduceren van de fosfaatemissie uit de landbouw naar het oppervlaktewater op praktijkbedrijven te onderzoeken. Het betreft het stroomgebied van de Bremer bij Baarle Nassau (Noord-Brabant), de Blauwe Bron bij Epe (Gelderland) en Hezingen-Mander bij Vasse (Overijssel). Daarnaast is contact gezocht met de lopende pilot van de Provincie Limburg, Dienst Landelijk Gebied en Alterra in Noord- en Midden Limburg. Per pilot waren meerdere boeren betrokken bij de uitvoering en per deelnemend bedrijf is steeds op één perceel een vergelijking gemaakt tussen fosfaatuitmijning en gangbare bemesting. Het betrof hoofdzakelijk grasland- en maïspercelen op zandgrond. Door monitoring van bodem, gewas en grondwater (incidenteel) is nagegaan of het effect van fosfaatuitmijning meetbaar was. Uit alle pilots kwam naar voren dat uitmijning goed uitvoerbaar was en dat de ondernemers openstaan voor een bodemdienst, onder de voorwaarden i) dat de contracten voor een aantal jaar worden vastgesteld (niet te kort en te lang, 6 jaar lijkt een goede periode), ii) dat negatieve effecten op opbrengst en kwaliteit zoveel mogelijk worden voorkomen (demonstreren in pilotprojecten), iii) dat het niet te veel ingrijpt in de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld uitmijnen op enkele percelen binnen bedrijf) en dat er een voldoende vergoeding beschikbaar komt (500 euro per ha vond men redelijk).

Conclusies

1. Gedurende de looptijd van het project zijn de contouren van een bodemdienst reductie fosfaatemissie steeds duidelijker geworden, waarbij de volgende aspecten van belang zijn:
 - De bodemdienst is in eerste instantie beperkt tot de maatregel uitmijning op landbouwgronden.
 - Volgens de systematiek van de Catalogus Groenblauwe Diensten (CGBD) wordt uitmijning gezien als een inrichtingsmaatregel en niet als beheer. Er hoeft daarom geen beheerspakket fosfaatuitmijning te worden opgenomen in de CGBD en toetsing door de EC is niet nodig.
 - Vergoedingen dienen marktconform te zijn en er moet zijn voldaan aan aanbestedingsregels. Kosten voor de afvoer van mest van bedrijven mogen niet worden vergoed.
 - Handhaafbaarheid en controleerbaarheid is, vooral op perceelsniveau, een mogelijk knelpunt bij de implementatie van een bodemdienst fosfaatuitmijning. Op bedrijfsniveau gaat het beter.
2. Het draagvlak voor een bodemdienst fosfaatuitmijning bij potentiële vragers is het grootst bij de provincies. Bestaande geldstromen in het kader van ILG en POP en/of financiële middelen die beschikbaar zijn voor groene en blauwe diensten lijken hiervoor ingezet te kunnen worden. De Provincie Limburg wil de bodemdienst fosfaatuitmijning in de eerste helft van 2010 implementeren in een regeling en Noord-Brabant en Gelderland gaan na of dat bij hen ook mogelijk is.
3. Het draagvlak voor een bodemdienst fosfaatuitmijning bij de potentiële aanbieders van de dienst lijkt niet groot te zijn, aangezien LTO terughoudend was. In de praktijkpilots waren boeren wel te verleiden de uitmijning op een beperkt deel van hun bedrijf onder voorwaarden uit te voeren.

Aanbevelingen

1. Nagegaan dient te worden of een bodemdienst fosfaatuitmijning in meer gebieden ingezet kan worden en daartoe dient het draagvlak bij potentiële vragers van de dienst, met name waterschappen en provincies, te worden vergroot. Daarnaast dient nagegaan te worden of de bodemdienst kan worden verbreed door het opnemen van andere maatregelen.
2. De variant van de dienst waarbij uitmijning op bedrijfsniveau via mestscheiding en/of –verwerking wordt gefaciliteerd biedt perspectief en dient verder te worden uitgewerkt.
3. Het eventuele negatieve effect van langdurige uitmijning op de bodemkwaliteit door een verlaagde organische stofaanvoer dient in beeld te worden gebracht.
4. Door onderzoek dient het inzicht te worden vergroot in i) de wijze waarop de P-emissie onder verschillende omstandigheden kan worden verlaagd en ii) de rol die uitmijning daar bij kan spelen.