Datum: 29 november 2022
Betreft: Rekenkamerbrief Stikstof waterschap Zuiderzeeland

Geachte leden van de Algemene Vergadering,

De Rekenkamercommissie (RKC) brengt jaarlijks een aantal onderzoeken uit. Deze kunnen een meer evaluatief karakter hebben (ex post) of een meer vooruitkijkend karakter hebben (ex ante). Deze onderzoeken, geïnitieerd door de RKC, worden door een ingehuurd bureau uitgevoerd en kennen een vrij lange doorlooptijd. Soms zijn er echter ook onderwerpen waar de RKC de AV op wil wijzen en zaken mee wil geven die erg actueel zijn of zich niet lenen voor een onderzoek. Bij andere Rekenkamer(commissie)s is het dan niet ongebruikelijk een Rekenkamerbrief te sturen. Een dergelijke brief bevat informatie die de RKC graag wil delen met de AV zonder dat hier uitgebreid onderzoek aan vooraf is gegaan. Middels deze brief maakt de RKC van waterschap Zuiderzeeland (ZZL) voor het eerst gebruik van dit instrument. In deze brief zetten we een aantal feiten op een rij en wijzen we op de risico's en kansen die dit met zich meebrengt.

Aanleiding
Tot 2030 wordt door de regering 20 tot 30 miljard euro apart gezet ten behoeve van de aanpak van de stikstofcrisis. Tijdens de bespreking van dit onderwerp in de AV op 21 dec 2021 was de uitwerking van de stikstofplannen van het kabinet nog niet duidelijk. Met het plan wordt niet alleen de stikstofcrisis aangepakt via natuurherstel en transitie van de landbouw, het moet ook zorgen voor fors minder CO2-uitstoot en betere waterkwaliteit. Binnen het areaal van ZZL voldoet bijvoorbeeld ongeveer tweederde van het water wat stikstof betreft nog niet aan de KRW-norm. De komende jaren gaat er heel veel gebeuren in dit dossier wat de taken en verantwoordelijkheden van het waterschap direct en indirect raken.

Doelstelling
Belangrijkste aandachtspunt is dus niet het geld dat met dit plan gemoeid is, maar het kunnen uitoefenen van invloed op de plannen en maatregelen aan de voorkant. Met deze Rekenkamerbrief wil de RKC de AV attenderen welke kansen en risico's dit met zich meebrengt voor waterschap Zuiderzeeland.

Werkwijze
Er is door de RKC een tweetal externe experts benaderd en een expert van de ambtelijke ZZL-organisatie om een duiding te geven aan het onderwerp, zodat op basis hiervan een brief namens de RKC kon worden opgesteld ten behoeve van de AV. De benaderde externe experts waren prof. Jan Willem Erisman (Hoogleraar Environmental sustainability, RUL) en dr. Wolter van der Kooij (Lector Agrarisch Waterbeheer, Aeres Hogeschool). Eerstgenoemde kon onvoldoende tijd vrijmaken, Van der Kooij kon deze zomer wel tijd vrijmaken en aangezien tijdigheid van deze brief ook een belangrijke voorwaarde was, is besloten met één externe expert en een interne expert Harmen de Haan verder te gaan. De brief is op basis van iteratie van de experts met de RKC tot stand komen.

Output is deze Rekenkamerbrief met een tweetal bijlagen:
- Factsheet stikstof Waterschap Zuiderzeeland (door dr. van der Kooij opgesteld);
- Lijst met stikstof cijfers van Waterschap Zuiderzeeland (door Harmen de Haan opgesteld);

Duiding
In de factsheet van Van der Kooij wordt met een aantal kaartjes en grafieken toegelicht waar het stikstof dossier over gaat en vervolgens wordt ingezoomd op het beheergebied van waterschap Zuiderzeeland. Hieronder een samenvatting van de toelichting op de factsheet zoals Van der Kooij deze heeft gegeven aan de RKC.

Nationaal: kort samengevat is er te veel stikstof depositie (NH3, NOx) op natuurgebieden. Dit wordt gekenschetst door een zogenaamde kritische depositiewaarde. De kritische depositiewaarde is een grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast door verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie. De depositie vanuit de landbouw is lange tijd afgenomen, maar neemt sinds 2010 niet meer af en lijkt zelfs licht toe te nemen. Dit kan deels verklaard worden door een lichte toename van de veestapel vanaf 2010. Ook werd er dit voorjaar voor heel Nederland een kaartje verspreid met voor het Kabinet richtinggevende emissiereductiedoelstellingen. Dit leidde tot veel ophef, maar bij later inzien bleek het kaartje slechts richtinggevend te zijn voor de provincie en bevatte het de nodige fouten. Een voorbeeld hiervan was de emissiereductiedoelstelling op de dijken van Flevoland, aangezien het IJsselmeer niet stikstofgevoelig is. Met het overnemen van het rapport Remkes door het Kabinet is dit kaartje ook niet langer meer richtinggevend voor het Kabinetsbeleid.

Regionaal: in Flevoland worden de kritische depositiewaarden nauwelijks overschreden, aangezien Flevoland niet echt stikstof gevoelige natuur habitatten heeft. Wel wordt van Flevoland verwacht dat het een bijdrage levert aan de reductiedoelen. Hiervoor is de provincie al in gesprek met boeren in de NOP om stikstof emissie reducerende maatregelen te nemen.

Waterschap Zuiderzeeland: het waterschap zou ook een bijdrage kunnen leveren aan de reductie doelstelling van de provincie. Dit kan vanuit een voorbeeldfunctie en de te nemen maatregelen goed aansluiten bij andere doelen van het waterschap zoals de KRW en klimaatdoelen. Bijkomend voordeel is dat er voor dergelijke maatregelen nu ook financiële middelen beschikbaar zijn. Ter illustratie benoemen we hier de volgende mogelijke maatregelen die het waterschap zou kunnen treffen:
- Natuurvriendelijk dijkbeheer met minder schapen, die tot diepwortelende vegetatie kan leiden;
- Meer inzet van elektrisch materieel bij werkzaamheden bijvoorbeeld door elektrisch maaien[1];

[1] https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/12/03/kabinet-maakt-werk-van-meer-schone-bouwmachines

- Emissie reducerende maatregelen expliciet opnemen als onderdeel van het Actieprogramma Bodem en Water om zowel emissies naar grond als oppervlaktewater te verminderen.

Vanuit de cijfers, die ons ter beschikking zijn gesteld vanuit de ambtelijke organisatie blijkt dat de relatieve bijdrage van Zuiderzeeland in 2020 uitgedrukt in percentages van de provinciale uitstoot in 2018, 0,003% van de jaarlijkse provinciale NH3-emissies bedraagt en 0,08% van de jaarlijkse provinciale NOx-emissies. In deze cijfers is de uitstoot van bijvoorbeeld pachters op onze dijk (bemesting/het gebruik van niet elektrisch materieel) en de uitstoot van de schapen op onze dijken niet meegenomen. Voor de NOx-cijfers van Zuiderzeeland geldt dat deze naar beneden zullen gaan in de toekomst en mogelijk al gedaald zijn. De reden hiervoor is tweeledig: de NOx-uitstoot is een gevolg van de verbranding van fossiele brandstoffen en lift dus mee op de verduurzamingsmaatregelen, die het waterschap reeds heeft getroffen; in deze cijfers is de volledige uitstoot van gemaal Vissering meegenomen vóórdat dit gemaal verduurzaamd werd.

Op basis van de cijfers en de al lopende verduurzaming, heeft Zuiderzeeland nauwelijks tot geen opgave in stikstofreductie (emissies). Wel heeft ZZL een belang bij minder depositie van stikstof in haar waterlichamen en beheergebied.

Conclusies en aanbevelingen
Het waterschap is al vanaf het begin zowel ambtelijk als bestuurlijk betrokken bij het provinciale stikstofdossier. Dit blijft van belang bij de uitwerking van de stikstof reducerende maatregelen die de provincie nog gaat nemen. Zoals bij de doelstelling van deze brief gesteld is het belangrijkste aandachtspunt niet het geld, maar het kunnen uitoefenen van invloed op de plannen en maatregelen aan de voorkant. Het blijft belangrijk alert te zijn op ontwikkelingen, die het werk van het waterschap raken en die zowel kansen als bedreigingen kunnen opleveren.
Het gaat hierbij om de volgende mogelijke kansen:

- Maatregelen die het meest bijdragen aan de verbetering van de waterkwaliteit primair met betrekking tot stikstof;
- De transitie van de landbouw, onderdeel van de stikstofplannen, vraagt ook een andere aanpak van gewasbescherming. Dit wordt expliciet benoemd in de plannen. Dit zal dus op een breder scala stoffen effect kunnen hebben dan puur stikstof en kan interessant zijn voor de KRW-doelen van ZZL;
- De plannen kunnen (mede) invulling geven aan het mogelijk verplichtend karakter van de strategische EU-agenda biodiversiteit;
- De plannen kunnen bijdragen aan doelen uit het klimaatakkoord;
- De plannen kunnen bijdragen aan de activiteiten in ABW/DAW;

Maar risico's zijn er natuurlijk ook, zoals:

- Gevolgen voor projecten van ZZL die 'Stikstofruimte' nodig hebben de komende jaren, denk hier bijvoorbeeld aan dijkversterkingen en andere bouwopgaves[2];
- Effecten van de landbouwtransitie op het watersysteem. Dit kan zowel waterkwaliteit als kwantiteit betreffen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot een toename van hectares natuurgebied met effect op zowel afvoer capaciteit, waterpeil als waterkwaliteit.

Met deze rekenkamerbrief hebben we u als AV een globaal beeld willen geven van het stikstofdossier en de doorvertaling daarvan voor waterschap Zuiderzeeland. Daarnaast biedt deze brief inzicht in welke dossiers mogelijk raakvlakken hebben met het stikstof dossier en daarbij welke kansen en risico's dit voor waterschap Zuiderzeeland oplevert.

Hoewel binnen het beheergebied van ZZL de kritische depositiewaarden niet of nauwelijks worden overschreden en het aandeel van ZZL in de stikstofdepositie heel beperkt is, adviseert de RKC aan de AV dit dossier toch nauwlettend te volgen omdat de verwachting is dat dit de komende jaren een dominant onderwerp zal zijn bij beleidskeuzes, zowel landelijk, regionaal als op lokaal niveau. De gevolgen hiervan zullen direct en indirect de doelen en belangen van ZZL raken. De RKC adviseert de AV daarom ook hier een proactieve rol in op te pakken c.q. te blijven houden om zo naast het beheersen van eventuele risico's die het voor het werkveld van ZZL meebrengt ook vroegtijdig kansen te onderkennen en hierop in te kunnen spelen. Wij hopen dat deze brief de AV ondersteunt bij het nadenken hierover.

Met vriendelijke groet,

De Rekenkamercommissie Waterschap Zuiderzeeland

Namens deze, de voorzitter,

J. van de Beek

[2] Gevolgen van tussenuitspraak Raad van State op 2 november in het Porthos project zijn niet meegenomen.
https://www.raadvanstate.nl/@133608/bouwvrijstelling-stikstof-van-tafel/

Bijlagen:

1. Factsheet dr. Van der Kooij
2. Lijst met stikstof cijfers van Waterschap Zuiderzeeland

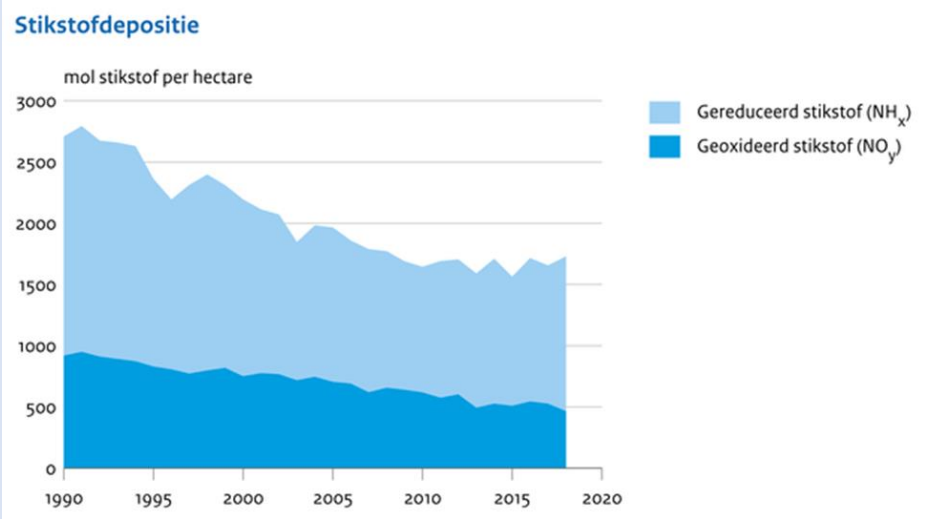
Achtergrondinformatie:

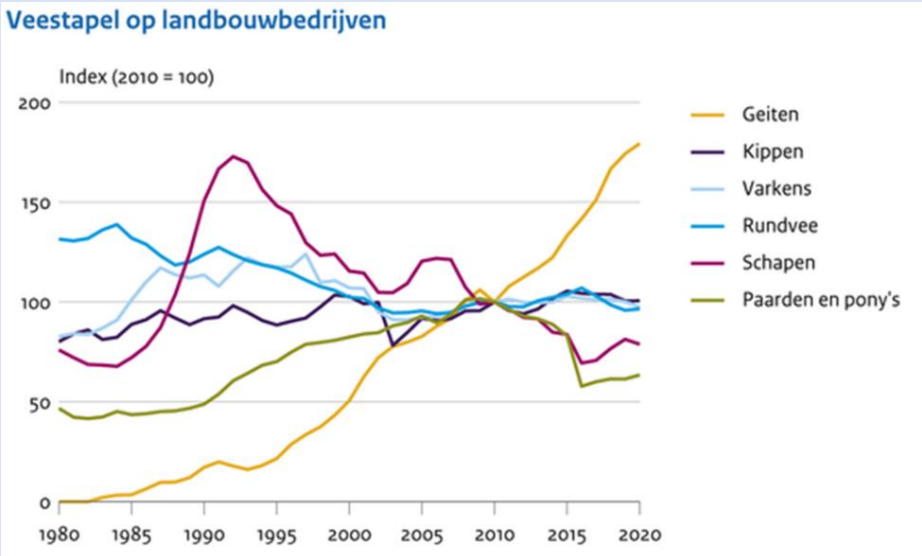
- https://www.flevoland.nl/dossiers/stikstof
- https://www.flevoland.nl/FlevolandAdmin/getmedia/3f84b3f5-53fb-4663-b7e0-06c53ca6711c/Rapportage-stikstof-gebiedstafels-sept20.pdf
- Aanpak Stikstof in Flevoland (Kaders 2021 en verder): https://www.flevoland.nl/getmedia/17ee3df2-bfaf-4015-951f-5848fec6b611/Aanpak-stikstof-in-Flevoland.pdf
- Kamerbrief Van der Wal: Kamerbrief met hoofdlijnen gecombineerde aanpak natuur, water en klimaat in landelijk gebied en van bredere stikstofbeleid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl
- Rapport Remkes: Uit de impasse en een aanzet voor perspectief, 5 oktober 2022, Johan Remkes.https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z18582&did=2022D39674

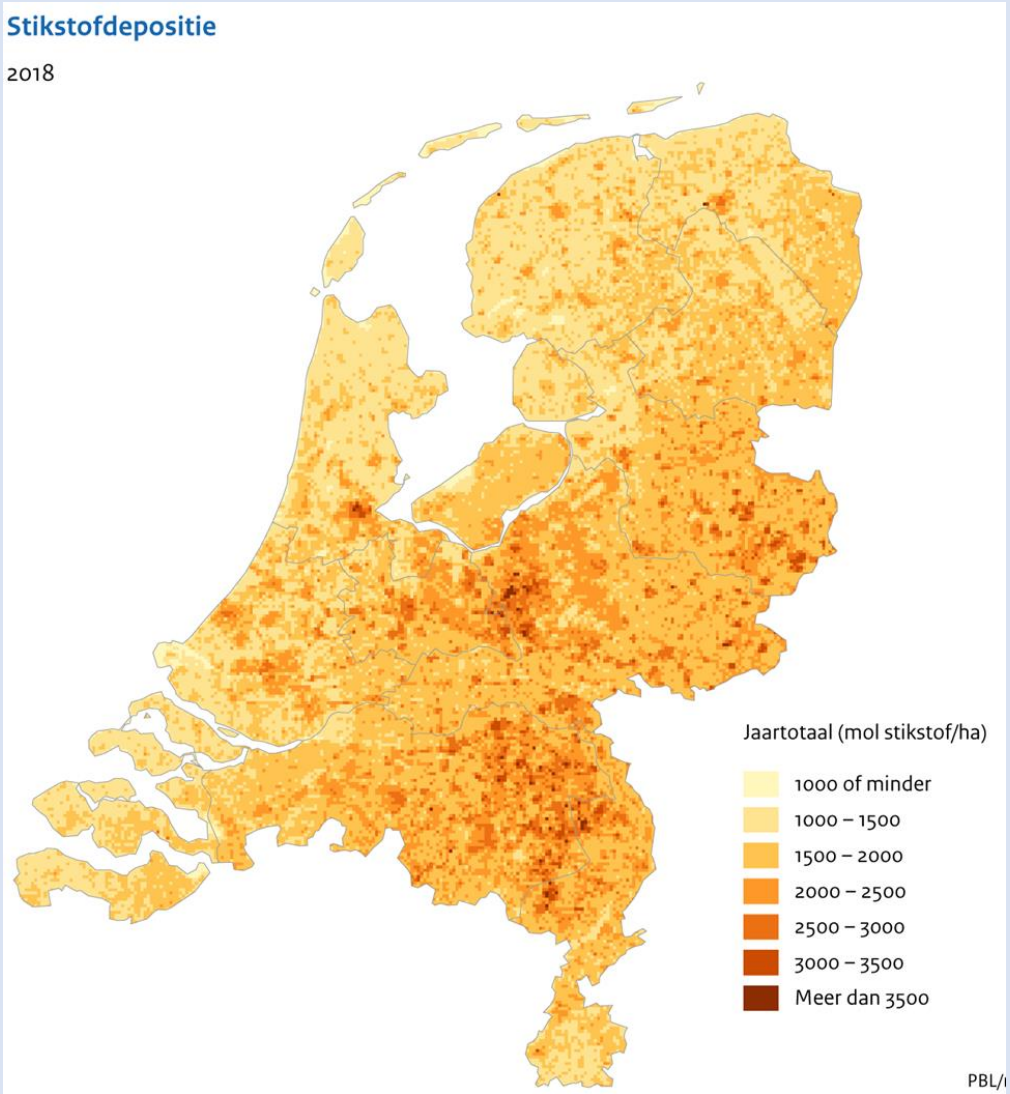
"Stikstof en Waterschap Zuiderzeeland"

Op welke wijze kan het waterschap een bijdrage leveren aan de reductie van emissies van stikstof?

Probleem: te veel stikstof<u>depositie</u> (NH_3 ,NO_x) op natuurgebieden. De depositie vanuit de landbouw neemt sinds 2010 niet meer af en zelfs licht toe. Kan deels verklaard worden door een lichte toename van de veestapel vanaf 2010.

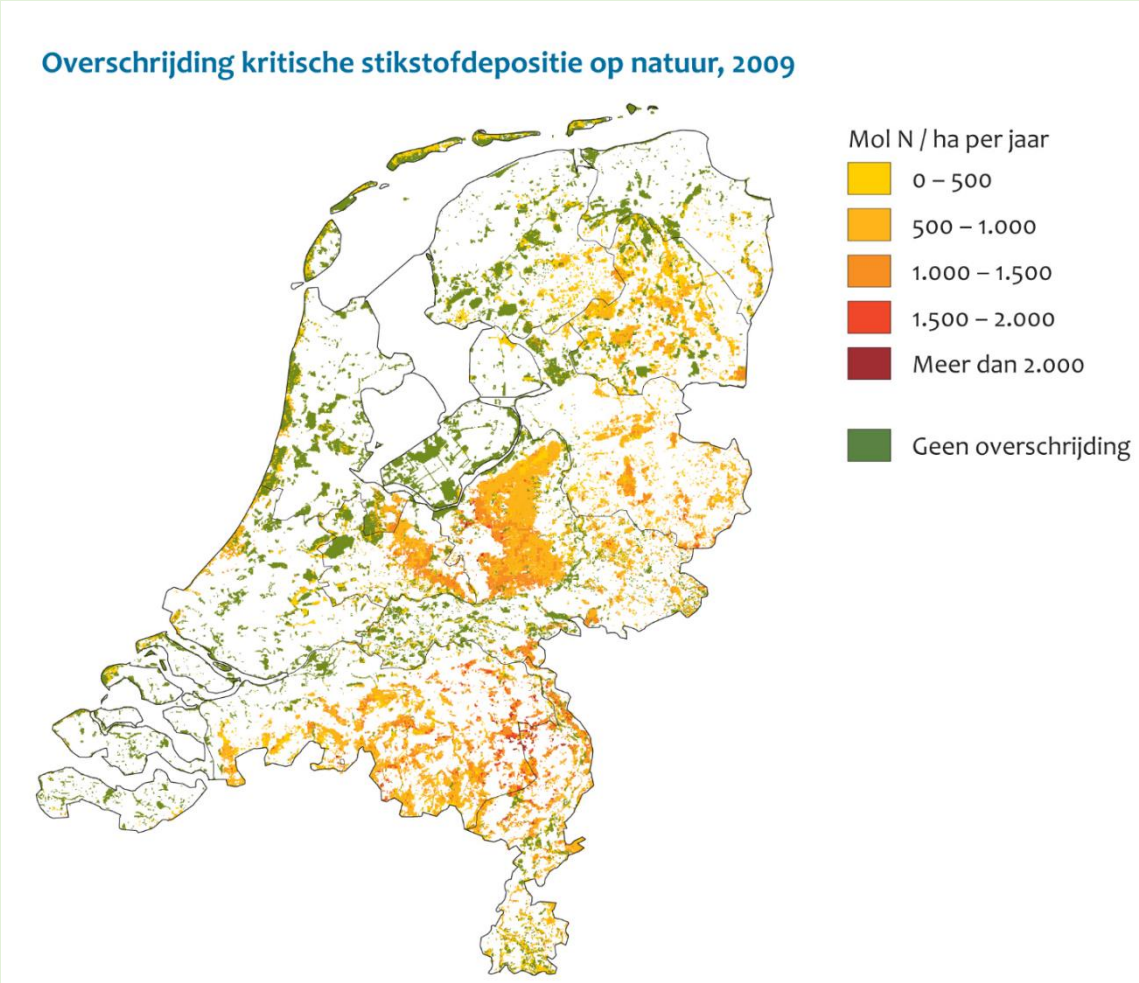




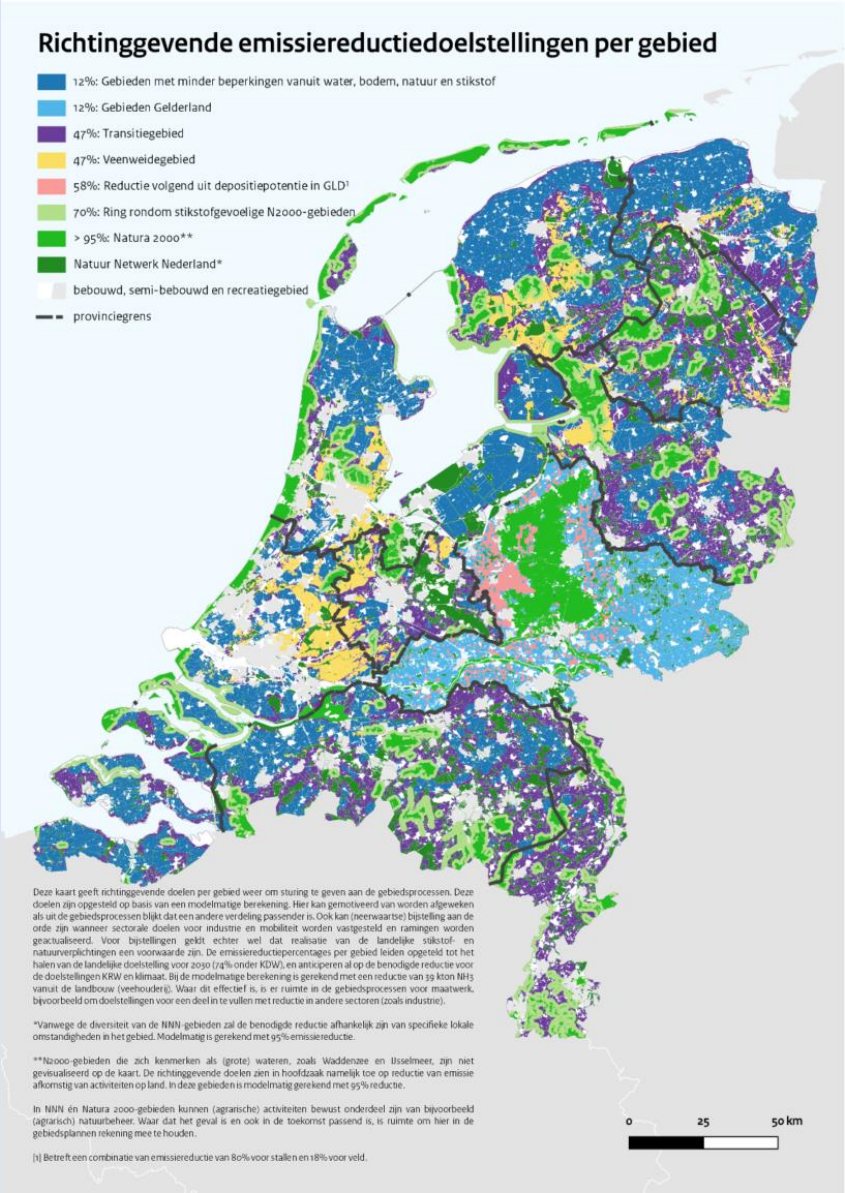


De kritische depositiewaardes worden zwaar overschreden, maar nauwelijks in Flevoland.

Kritische depositiewaarde:
De grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie.



De “Richtinggevende emissiekaart” leidde tot veel ophef onder de boeren, maar bleek slechts richtinggevend voor de provincies te zijn en bevatte ook de nodige fouten.



Problemen in de huidige discussie:

- De emissiekaart was maar richtinggevend voor de provincies.
- De kaart bevatte fouten.
    - IJsselmeer is niet stikstofgevoelig
    - Het paarse gebied in de NOP was als laagwaardig aangemerkt, vanwege de bodemverdichting, maar is wel degelijk hoogwaardig landbouwgebied
- De doelstelling voor de hele provincie was 24% reductie, waarvan de helft door de rijksoverheid zou worden gerealiseerd.
- De provincie was al in gesprek met boeren in de NOP om stikstofemissiereducerende maatregelen te nemen.

Wat zou het waterschap kunnen bijdragen?

- Emissiereducerende maatregelen op dijken
    - Minder schapen en overgaan op natuurvriendelijk dijkbeheer dat tot een diepwortelende vegetatie kan leiden.
    - Elektrisch maaien.
- Emissiereducerende maatregelen bij het beheer van waterlopen.
- Boeren begeleiden bij het verminderen van emissies van stikstof naar grond- en oppervlaktewater, maar:
    - KRW-doelen in Flevoland geen probleem,
    - het heeft weinig met atmosferische depositie te maken.

Mogelijke redenen om actie te ondernemen:

1. Ook het waterschap moet ook een bijdrage leveren (voorbeeld).
2. Het sluit aan bij andere doelen, zoals de KRW en klimaatdoelen.
3. Er zijn financiële middelen beschikbaar.

Lijst met cijfers stikstof Waterschap Zuiderzeeland

- In 2020 is door SWECO een quickscan naar onze jaarlijkse NH3- en NOx-uitstoot uitgevoerd op basis van ons weg- en vliegverkeer, energieverbruik en uitstoot door de RWZI's. Hieruit zijn de volgende emissies naar voren gekomen:
  - 124 kg NH3 per jaar;
  - 5.229 kg NOx per jaar.

- In 2018 waren de emissiecijfers van heel Flevoland als volgt:
  - 4.151.627 kg NH3 per jaar;
  - 6.675.609 kg NOx per jaar.

- Als je de emissies van Zuiderzeeland in 2020 uitdrukt in percentages van de provinciale uitstoot in 2018, dan is de relatieve bijdrage van ZZL aan de provinciale emissies als volgt:
  - 0,003% van de jaarlijkse provinciale NH3-emissies;
  - 0,08% van de jaarlijkse provinciale NOx-emissies.

- Voor de NOx-cijfers van Zuiderzeeland geldt dat deze naar beneden zullen gaan dan wel al gedaald zullen zijn. De reden hiervoor is tweeledig:
  - De NOx-uitstoot is een gevolg van de verbranding van fossiele brandstoffen en lift dus mee op de verduurzamingsmaatregelen;
  - In deze cijfers is de volledige uitstoot van gemaal Vissering meegenomen vóórdat dit gemaal verduurzaamd werd.

- In deze cijfers is de uitstoot van bijvoorbeeld pachters op onze dijk (bemesting) en de uitstoot van de schapen op onze dijken niet meegenomen.

- Op basis van de cijfers en de al lopende verduurzaming, heeft Zuiderzeeland nauwelijks tot geen opgave in stikstofreductie (emissies). Wel heeft het schap een belang bij minder depositie van stikstof in haar waterlichamen. Met name ammoniak (NH3) is de grootste belasting.

- Het waterschap is daarom al vanaf het begin zowel ambtelijk als bestuurlijk betrokken bij het provinciale stikstofdossier.