

Bezuinigingen belemmeren verdere verbetering waterkwaliteit

Ondanks de successen van het milieubeleid in de periode 1985-2003 voldoet minder dan 1% van het oppervlaktewater aan de eisen van de Kaderrichtlijn Water (KRW). De laatste 10 jaar stagneert bovendien de verbetering van de waterkwaliteit. De verwachting is dat door bezuinigingen op KRW-maatregelen en het natuurbeleid, in combinatie met lage ambities voor het mestbeleid en duurzame gewasbescherming, ook in de komende jaren verdere verbetering zal achterblijven.

Inleiding

De Kaderrichtlijn Water (KRW) richt zich op de verbetering van de chemische en ecologi-

sche kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater. De doelen van de KRW moeten in 2015 zijn gerealiseerd met de mogelijkheid om de termijn met 2 x 6 jaar te verlengen tot 2027. De huidige (anno 2009) kwaliteit van het oppervlaktewater conform de KRW-systematiek is op onderdelen matig en over het geheel genomen slecht; zie figuur 1.

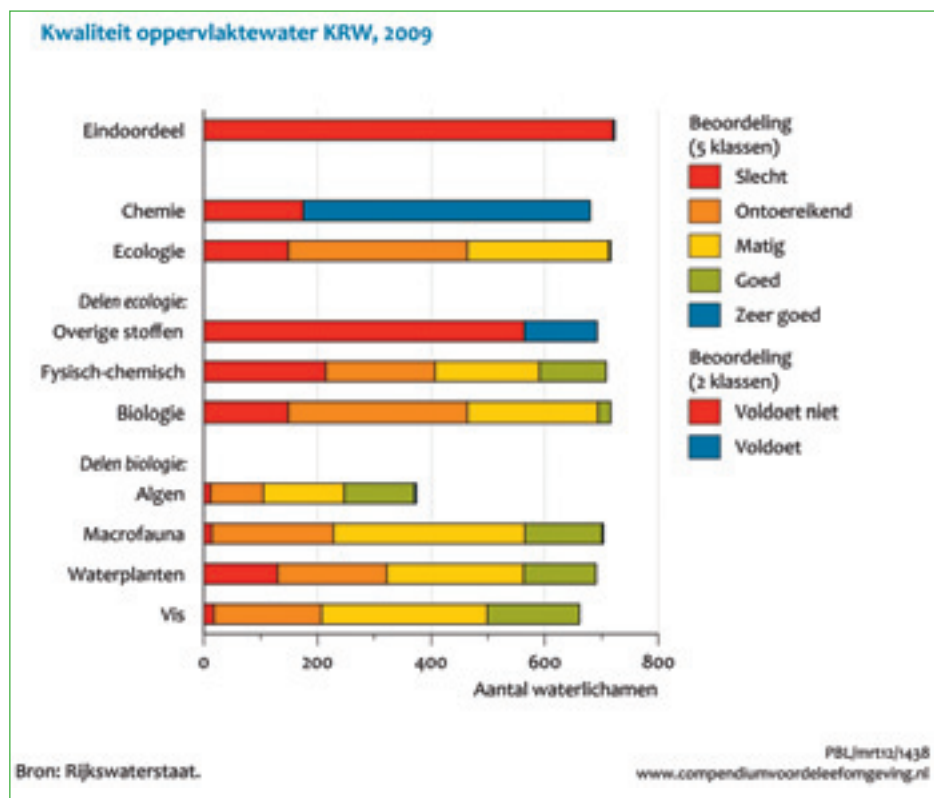
In 2009 voldeed minder dan 1% van het oppervlaktewater aan alle doelstellingen van de KRW voor de waterkwaliteit¹. De belangrijkste oorzaken voor de matige tot slechte kwaliteit van het Nederlandse oppervlaktewater zijn:

- Vermesting door stikstof en fosfor, voor ongeveer tweederde afkomstig uit de landbouw.
- Inrichting van de waterlopen; maar liefst 97 procent van het watersysteem

Martha van Eerdt en Guus Beugelink
M.M. van Eerdt (030-2742152,
martha.vaneerdt@pbl.nl) en
G.P. Beugelink zijn resp. beleidsonderzoeker landbouw & milieu en water bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

is onnatuurlijk ingericht. De natuurlijke dynamiek in het waterpeil is beperkt. De meeste beken zijn rechtgetrokken. Dit gaat samen met een strakke oever met weinig natuurlijke habitats voor planten en dieren, net als langs de meeste meren en kanalen.

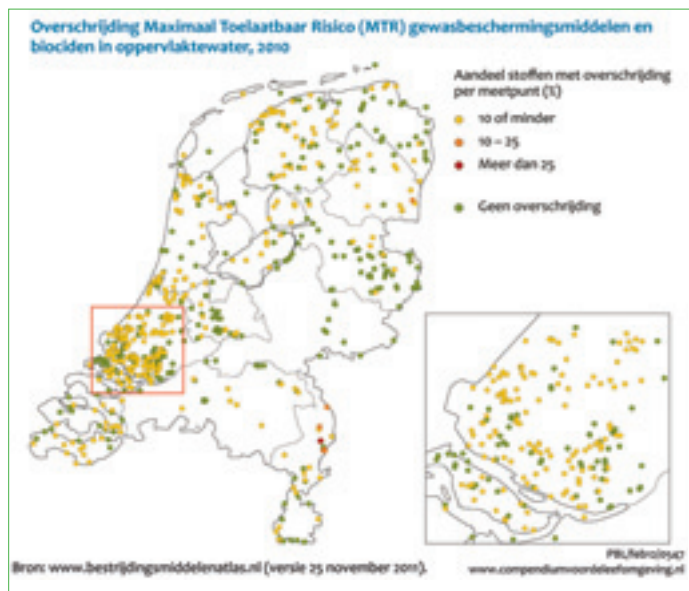
- Versnippering door de aanwezigheid van gemalen en stuwen. Vissen kunnen nauwelijks migreren of worden vernalen bij het passeren van de gemalen.
- Persistente stoffen waarvan de concentraties te hoog zijn door emissies in het verleden. Zowel bij de beoordeling van de chemische kwaliteit als bij de categorie 'overige stoffen' in figuur 1 zijn de meeste overschrijdingen het gevolg van emissies uit het verleden: PCB's, oude gewasbeschermingsmiddelen e.d. De overheid kan hier, naast het bestaande beleid, niet veel meer aan doen dan verhinderen dat deze stoffen zich verder verspreiden. Verder gaat het om normoverschrijdingen bij PAK's, een paar gewasbeschermingsmiddelen en zware metalen als koper en zink, die nu wel gebruikt worden.



Figuur 1. Slechts 1% van de KRW-waterlichamen heeft in 2009 het eindoordeel 'voldoende' volgens het KRW-principe 'one out all out'

Verbetering sinds 2003 beperkt, ondanks mest- en stoffenbeleid

De fysisch-chemische waterkwaliteit is de afgelopen decennia aanzienlijk verbeterd. Zo is de belasting van het oppervlaktewater met nutriënten tussen 1990 en 2003 afgenomen: voor stikstof met 40 procent en voor fosfor met 70 procent^{1,2}. Daarna begint die verbetering af te vlakken. Ook uit de resultaten van het Meetnet Nutriënten Landbouw Specifiek



Figuur 2. Op de helft van de meetlocaties worden de normen voor een of meer stoffen overschreden in 2010

Oppervlaktewater komt naar voren dat de waterkwaliteit is verbeterd, maar ook dat er op circa 70% van de meetlocaties nog niet aan de norm voor N-totaal en P-totaal wordt voldaan. Dit betekent dat op slechts 30% van de landbouwspecifieke meetlocaties voor beide nutriënten aan de norm wordt voldaan. Dit belemmert de mogelijkheden om een goede ecologische toestand te bereiken in de betreffende waterlopen³.

De verbetering van de waterkwaliteit sinds 1990 komt voor een belangrijk deel door een betere zuivering van het stedelijk afvalwater en door minder bemesting. De rioolwaterzuiveringsinrichtingen (rwzi's) zijn nu nog maar verantwoordelijk voor ongeveer eenderde van de nutriëntbelasting van de regionale oppervlaktewateren. Het nog verder verhogen van het zuiveringsrendement van de rwzi's is daardoor in het algemeen minder (kosten)effectief; wel kan dit bijdragen aan lokale doelen^{2,4}. Na 2003 is de verbetering beperkt geweest omdat ondanks het mestbeleid de dierlijke mestgift nauwelijks is gedaald en omdat fosfaatverzadigde bodems blijven naleveren.

Het Nederlandse milieubeleid voor prioritair stoffen heeft gezorgd voor een aanzienlijke daling van de emissies. Zo zijn in de periode 1990-2000 de emissies van zware metalen naar het Nederlandse oppervlaktewater met tweederde afgenomen, onder andere door een aanzienlijke emissievermindering door de industrie. Na 2003 stagneert deze afname

doordat nauwelijks nieuwe maatregelen zijn genomen¹.

De wetgeving voor gewasbescherming heeft eveneens tot een verminderde belasting geleid. Tweederde van de in de periode 1998-2001 gerealiseerde verbetering komt door emissiebeleid en de rest door het beleid voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen. Na 2001 vlakke deze verbetering af omdat de emissie maatregelen niet of nauwelijks zijn aangescherpt. Bovendien is het gebruik van een aantal van de meest belastende stoffen toegenomen. Mogelijk omdat deze stoffen als vervanging zijn gebruikt voor stoffen die niet langer gebruikt mochten worden. Ondanks de verminderde emissies bevat het oppervlaktewater op de helft van de meetlocaties nog te veel gewasbeschermingsmiddelen (figuur 2). Een belangrijke reden hiervoor is dat het criterium voor ecologische schade bij de toelatingsbeoordeling minder streng is dan bij het waterkwaliteitsbeleid⁵. Zo kan het gebeuren dat telers de middelen gebruiken volgens de voorschriften en dat toch de kwaliteitsnormen voor het oppervlaktewater worden overschreden. Andere verklaringen voor de normoverschrijdingen zijn een gebrek aan naleving van de voorschriften voor toepassing van emissiereducerende technieken en een toelatingsbeoordeling waarin bepaalde emissieroutes niet of onvolledig meegenomen zijn.

De meeste gewasbeschermingsmiddelen die normoverschrijdingen veroorzaken, spelen geen rol in de KRW-beoordeling en worden



Figuur 3. Het percentage wateren dat in 2027 voldoet aan alle waterkwaliteitsdoelen uit de KRW wordt geschat tussen 5% (worst-casedoorwerking van de bezuinigingen uit de bestuursakkoorden Water en Natuur) en 40% (bij uitvoering van het beleid in de Stroomgebiedbeheerplannen van 2009)

niet gerapporteerd aan de EU. Ruim de helft van de stoffen die wel meetellen voor de KRW is inmiddels verboden. Aan de andere kant kunnen er overschrijdingen ontstaan bij nieuw op de markt gebrachte stoffen, zoals bijvoorbeeld fipronil⁶. Een extra probleem bij gewasbeschermingsmiddelen is dat voor de meest risicovolle stoffen (volgend uit berekeningen) normoverschrijdingen moeilijk kunnen worden gemeten omdat de door de waterschappen gebruikte analysetechnieken ontoereikend zijn.

Kansen en risico's van het huidige beleid

Kaderrichtlijn Water

Wanneer alle maatregelen in de Stroomgebiedbeheerplannen (2009) de KRW worden uitgevoerd, kan het aandeel wateren dat voldoet aan alle KRW-doelstellingen in 2027, oplopen tot maximaal 40 procent⁴. In de helft van het oppervlaktewater blijven de nutriëntenconcentraties te hoog voor een goede ecologische kwaliteit. Door de aanzienlijke bezuinigingen van het kabinet Rutte op het water- en natuurbeleid is er echter een gerede kans dat deze 40 procent niet haalbaar is⁷. Het kabinet gaat ervan uit dat de kortingen op het KRW-budget volledig kunnen worden gecompenseerd door doelmatigheidswinst door toepassing van innovaties, dat de uitvoeringspraktijk niet zal veranderen en dat de 40 procent ondanks bezuinigingen in 2027 gehaald zal worden. Het ligt voor de hand dat de beoogde doelmatigheidswinst

Effecten klimaatverandering op waterkwaliteit

In Nederland zijn effecten van klimaatverandering op hoeveelheid en intensiteit van de neerslag en op de watertemperatuur vastgesteld⁹ (zie ook het artikel 'Effecten klimaatverandering op waterkwaliteit in Nederland' van Franken et al.). De watertemperatuur in de grote rivieren is sinds 1910 met meer dan 2,5 °C gestegen. In de rivier de Rijn is tweederde van de stijging het gevolg van koelwaterlozingen. Maar de opwarming is ook gemeten in beken en meren. Zo is bijvoorbeeld de temperatuur hiervan in Drenthe sinds 1974 toegenomen met respectievelijk 0,8 °C en 1,5 °C. De hogere temperaturen versterken de al bestaande problemen met vermessing en ecologische kwaliteit. De lagere rivierafvoeren in de zomer leiden tot hogere concentraties van opgeloste stoffen, waardoor de opgave om de emissies terug te dringen groter wordt. Door meer piekbuien treedt sneller oppervlakkige afspoeling op van meststoffen en van gewasbeschermingsmiddelen. Meststoffen stimuleren de algengroei. Oppervlakkige afspoeling kan tot piekconcentraties van gewasbeschermingsmiddelen leiden. Deze kunnen zowel een probleem zijn voor de ecologische kwaliteit als voor de drinkwaterwinning uit oppervlaktewater.

niet wordt bereikt en dat de bezuinigingen ten koste zullen gaan van de te nemen maatregelen. In dat geval kan het aantal wateren dat voldoet aan de KRW-doelen dalen tot een ondergrens van 5% (figuur 3). Uit een enquête onder de waterschappen blijkt dat zij een verlaging van de doelen in veel gevallen als onvermijdelijk zien.

Meststoffen

Hoewel het beleid in de Mestbrief van het kabinet Rutte niet primair is gericht op een verdere verbetering van de waterkwaliteit, lijkt een combinatie van de voorgestelde financiële en technische maatregelen hieraan wel te kunnen bijdragen. Om de doelen van de Kaderrichtlijn Water dichterbij te brengen, zijn echter ingrijpendere keuzen

en maatregelen nodig. Voor het bereiken van de oppervlaktewaterdoelen zullen de mineralenoverschotten nog meer gereduceerd moeten worden dan voor het bereiken van de grondwaterdoelstelling. Een optie is om na te gaan of gelden uit het plattelandsbeleid en de vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid gericht kunnen worden ingezet om de emissie van meststoffen naar het oppervlaktewater te verlagen. Deze gelden kunnen ook worden gebruikt om een betere kwaliteit van het oppervlaktewater te bereiken, bijvoorbeeld door de aanleg van natte bufferstroken. Tot slot kan de milieudruk verminderd worden door innovatieve maatregelen, zoals precisielandbouw².

Gewasbescherming

Het kabinet heeft een Nederlands conceptactieplan duurzame gewasbescherming gepubliceerd om geïntegreerde gewasbescherming te stimuleren en de negatieve effecten van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen. De ambities voor de waterkwaliteit zijn echter een stap achteruit ten opzichte van het tot nu toe geldende beleid. Gaat dat beleid er nog vanuit dat de waterkwaliteitsnormen in 2010 niet meer worden overschreden, het conceptactieplan stelt dat moment uit tot 2027. In het plan ontbreken duidelijke doelen en maatregelen om deze doelen te bereiken nog grotendeels⁸. De meest concrete maatregel van het conceptactieplan is het verminderen van de emissies tijdens bespuitingen met 75 procent. Deze maatregel zal de belasting van het oppervlaktewater naar verwachting inderdaad doen afnemen, en is bovendien beter te handhaven dan de huidige regels. Dit is waarschijnlijk echter onvoldoende om normoverschrijdingen te voorkomen. Hiervoor is nodig dat de naleving van verplichte technieken voor emissiereductie verbetert en dat de toelatingsbeoordeling ook de emissies uit kassen en drainage volledig meeneemt. Op de korte termijn kan verder met voortzetting van het bestaande beleid – en met extra aandacht voor het verminderen van de emissies van de stoffen die de meeste problemen veroorzaken – de kwaliteit van het oppervlaktewater nog flink verbeteren. Voor de langere termijn kan worden ingezet op investeren in grotere systeeminnovaties en op de ontwikkeling van middelen en methoden die minder belas-

tend zijn voor het milieu, zoals biologische bestrijding.

Onverenigbare ambities oplossen met ruimtelijke keuzes?

De huidige manier van landbouwbeoefening met zijn diepe ontwatering, de onnatuurlijke inrichting van het watersysteem en de emissies van meststoffen (nu én in het verleden) vormt het grootste knelpunt voor het halen van de doelen van de KRW en daarmee ook voor een deel van de doelen voor natte en terrestrische natuur (verdroging). In minstens de helft van de KRW-wateren zijn deze doelen onverenigbaar met de gangbare bedrijfsvoering in de landbouw. Ook het lekken van fosfaat uit fosfaatverzadigde gronden zal het doelbereik nog jaren in de weg staan. De inzet ervan kan doelmatiger worden door de beschikbare financiële middelen alleen aan te wenden voor de gebieden waar de doelen voor waterkwaliteit en natuur de voorrang krijgen boven de behoeften van de landbouw. Voorwaarde is wel dat de rijksoverheid een integrale, ruimtelijke visie ontwikkelt voor wonen, water, landbouw en natuur in Nederland. Omdat dat niet eenvoudig is, zal doelverlaging in 2021 een verleidelijk alternatief zijn.

Referenties

1. *Compendium voor de Leefomgeving, 2012*
www.compendiumvoordeleefomgeving.nl
2. *Planbureau voor de Leefomgeving, 2012*
Evaluatie Meststoffenwet 2012: syntheserapport, 500252001
3. *Deltares, 2012*
Meetnet Nutriënten Landbouw Specifiek Oppervlaktewater. Deelrapport B: toestand en trends, 1202337-000-BGS-0008
4. *Planbureau voor de Leefomgeving, 2008*
Kwaliteit voor Later. Ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water, 50014001
5. *Van Eerdt, M.M. en anderen, 2012*
Evaluatie van de nota Duurzame gewasbescherming, 500158001
6. *Bestrijdingsmiddelenatlas, 2012*
www.bestrijdingsmiddelenatlas.nl
7. *Planbureau voor de Leefomgeving, 2012*
Balans van de Leefomgeving 2012, 500248001
8. *Planbureau voor de Leefomgeving, 2012*
PBL-reactie op het concept Nederlands actieplan duurzame gewasbescherming, www.pbl.nl
9. *Planbureau voor de Leefomgeving, 2012*
Effecten van klimaatverandering in Nederland, 500193003