

Bijdrage van POP3 aan de verbetering van de waterkwaliteit in Nederland

Frank van Gaalen, PBL

4 juni 2019

Middelen vanuit het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014 – 2020 (POP3) dragen bij aan maatregelen om de waterkwaliteit te verbeteren, waarbij vooral wordt ingezet op maatregelen op agrarische bedrijven. Deze notitie beschrijft welke waterkwaliteitsmaatregelen in Nederland worden voorzien, wat deze opleveren aan verbetering van de waterkwaliteit en hoe POP3 daaraan bijdraagt. Hierbij wordt onder andere gebruik gemaakt van de eerste resultaten voor de Nationale analyse waterkwaliteit.

1. De Nationale analyse waterkwaliteit

De waterkwaliteit is in grote delen van het land de afgelopen jaren duidelijk verbeterd, maar voldoet nog niet overal aan de gewenste toestand. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) becijferde begin 2016 in haar rapport 'Waterkwaliteit nu en in de toekomst' dat de geplande verbeteringsmaatregelen waarschijnlijk niet leiden tot het bereiken van de gewenste toestand in 2027 (van Gaalen et al. 2016). Dit is de uiterste datum waarop EU-lidstaten alle maatregelen genomen moeten hebben waarmee de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) gehaald kunnen worden.

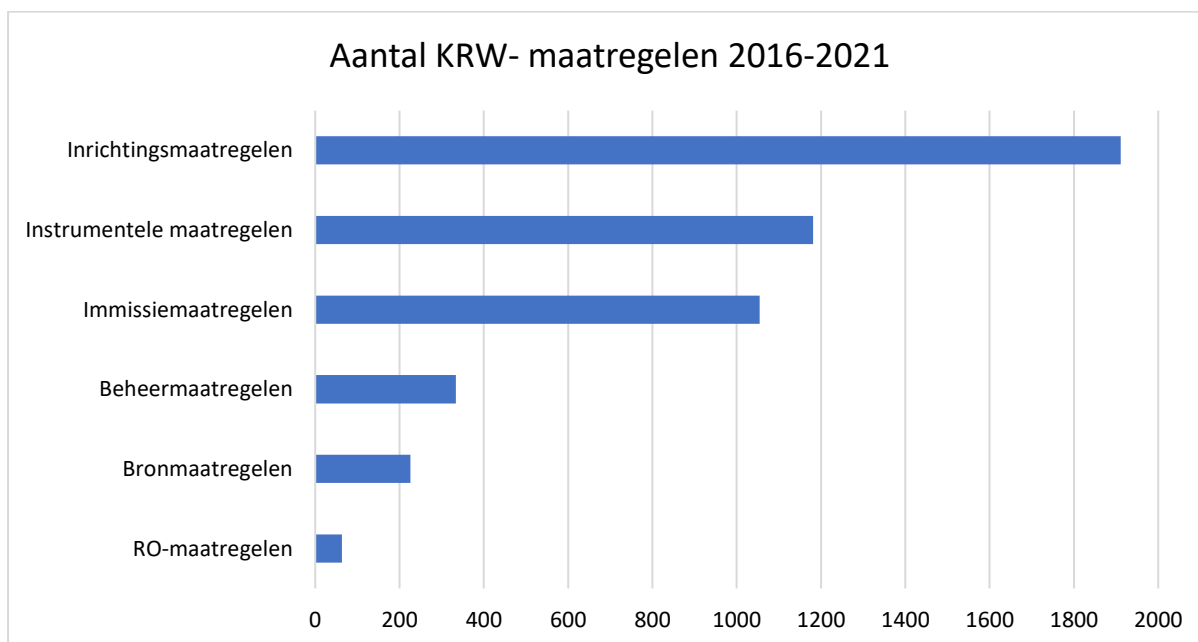
Als reactie daarop hebben in 2016 overheden, maatschappelijke organisaties en kennisinstututen gezamenlijk de intentieverklaring Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater getekend, met als doel 'een stevige impuls' te geven 'aan de verbetering van de waterkwaliteit'. Binnen de Delta-aanpak is afgesproken dat regionale partijen (waterschappen, provincies en stakeholders zoals agrariërs) regionale analyses uitvoeren, waarin de huidige waterkwaliteit in beeld wordt gebracht. Vervolgens wordt nagegaan welke maatregelen mogelijk zijn om de waterkwaliteit te verbeteren en de gewenste toestand te bereiken. De regionale analyses worden in een Nationale analyse waterkwaliteit samengevat en samengesteld tot een landsdekkend beeld. De Nationale analyse berekent ook wat het te verwachten resultaat is van maatregelen vanuit regio en rijk en geeft aan welke aandachtspunten er zijn richting de volgende ronde van maatregelplannen voor de KRW, die eind 2021 gereed moeten zijn.

De eerste resultaten en conclusies van de Nationale analyse worden in november 2019 gepubliceerd en het eindrapport wordt begin 2020 opgeleverd. In deze notitie wordt gebruik gemaakt van de eerste tussenresultaten.

2. Maatregelen voor verbetering van de waterkwaliteit

Vanuit verschillende beleidstrajecten worden maatregelen genomen om de waterkwaliteit te verbeteren. Het belangrijkste wettelijk kader is de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). De KRW vraagt lidstaten om in stroomgebiedbeheerplannen aan te geven welke doelen ze stellen en welke maatregelen ze uitvoeren om de gestelde doelen te halen. Figuur 1 toont de aantallen van de verschillende typen KRW-maatregelen voor de periode 2016-2021 (Waterkwaliteitsportaal 2018, geactualiseerd door de waterschappen in 2019).

Inrichtingsmaatregelen, zoals het aanleggen van natuurvriendelijke oevers, zuiveringsmoerassen of vispassages, worden het meest genomen, gevolgd door instrumentele maatregelen als het uitvoeren van onderzoek en het geven van voorlichting. Ook immissiemaatregelen worden op grote schaal genomen, waaronder het aanleggen van mest- en spuitvrije zones, het aanpakken van riooloverstorten en het verbeteren van rzwi's. Beheermaatregelen (zoals vegetatiebeheer, visstandbeheer en baggeren) en bronmaatregelen (onder andere het verminderen van emissies van gewasbeschermingsmiddelen uit de landbouw en uit de stad en verminderen van de emissies van nutriënten uit de landbouw) worden in mindere mate gedaan. Het aantal maatregelen in de ruimtelijke ordening, zoals beperken van recreatie of het wijzigen van de landbouwfunctie, is beperkt.



Figuur 1. Aantallen KRW-maatregelen voor de periode 2016-2021 (Waterkwaliteitsportaal 2018, geactualiseerd in 2019)

Vanuit POP3 ligt de focus op maatregelen die de landbouw helpen te voldoen aan de doelstellingen van de KRW en de Nitraatrichtlijn, onder meer inrichtingsmaatregelen en maatregelen gericht op van vermindering van de uit- en afspoeling van nutriënten op het agrarisch bedrijf (zie paragraaf 4); tabel 1 geeft de omvang van fysieke KRW-maatregelen die gerelateerd (kunnen) zijn aan de landbouw. Daarnaast kunnen ook instrumentele maatregelen betrekking hebben op de landbouw.

Tabel 1. Omvang 2016-2021 van mogelijk landbouw gerelateerde KRW-maatregelen (Waterkwaliteitsportaal 2018, geactualiseerd in 2019)

Maatregel	Omvang	Eenheid
Mest- en spuitvrije zones	848	km
Natuurvriendelijke oevers	1911	km
Hermeandering	1571	km
Verminderen emissie nutriënten landbouw	56	aantal
Verminderen emissie gewasbeschermingsmiddelen landbouw	65	aantal
Wijzigen landbouwfunctie	537	ha

Naast de KRW speelt ook het mestbeleid een belangrijke rol. Met ingang van 2018 is het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn van kracht, gericht op vermindering van de waterverontreiniging

door nutriënten uit agrarische bronnen en bijdragen aan het voldoen aan de doelen van de KRW. Regionaal maatwerk is hierbij het uitgangspunt (LNV en IenW 2017).

Beleid voor gewasbescherming is vastgelegd in de nota Gezonde groei, duurzame oogst (EZ 2013), een uitwerking van en aanvulling op de Europese richtlijn voor duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Volgens deze nota mogen er in 2023 nagenoeg geen overschrijdingen meer voorkomen in oppervlaktewateren.

Het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) stimuleert het nemen van aanvullende vrijwillige maatregelen door agrariërs om de waterkwaliteit te verbeteren. Het DAW is een initiatief van de overkoepelende land- en tuinbouworganisaties (LTO), dat in samenwerking met onder andere de waterschappen en het Rijk wordt uitgevoerd. Naast het doel om de Nederlandse land- en tuinbouw te versterken, heeft het DAW de doelstelling om in 2021 80 procent van de resterende waterkwaliteitsproblemen te hebben opgelost en in 2027 100 procent (LTO 2013). Met DAW geeft Nederland invulling aan het principe van 'generiek naar specifiek', waarbij waterbeheerders en (groepen van) agrarische ondernemers op basis van vrijwilligheid afspraken maken en gezamenlijk effecten monitoren, als aanvulling op het vigerende waterbeleid (LNV 2018).

DAW is nog niet overal goed in beeld binnen het KRW-proces; lopende DAW-projecten zullen dus veelal niet zijn meegenomen in de hierboven gegeven overzichten van KRW-maatregelen. Eind 2018 liepen er ruim 350 projecten binnen DAW; in 285 daarvan is vermindering van de belasting van het oppervlakte- en grondwater met nutriënten één van de doelen van het project, in 155 projecten vermindering van de belasting met gewasbeschermingsmiddelen. In de meeste gevallen betreft het maatregelen om de kennisoverdracht te bevorderen of om plannen op te stellen (tabel 2) (Kernteam DAW 2019). Dat zijn maatregelen die nog niet direct tot meetbaar effect leiden, maar wel kunnen bijdragen aan de nog benodigde toekomstige inspanning (zie paragraaf 5).

Tabel 2. Overzicht DAW-maatregelen voor verminderen verlies nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen (Kernteam DAW 2019)

Maatregelen nutriënten	Aantal
Kennisoverdracht	121
Landelijk uitrollen Vruchtbare Kringloop; voornamelijk opstellen gezamenlijk plan	42
Opstellen integraal bedrijfsplan	40
Tegengaan erfafspoeling	25
Precisiebemesting	18
Maatregelen gewasbescherming	Aantal
Kennisoverdracht	79
Aanleg voorzieningen om erf/bedrijfswater te zuiveren	28
Herinrichting erf en aanleg opvangvoorziening voor tegengaan erfafspoeling	18
Integraal bedrijfsplan opstellen ter bevordering van waterbewust boeren	16
Aanleg droge bufferstroken langs water	11

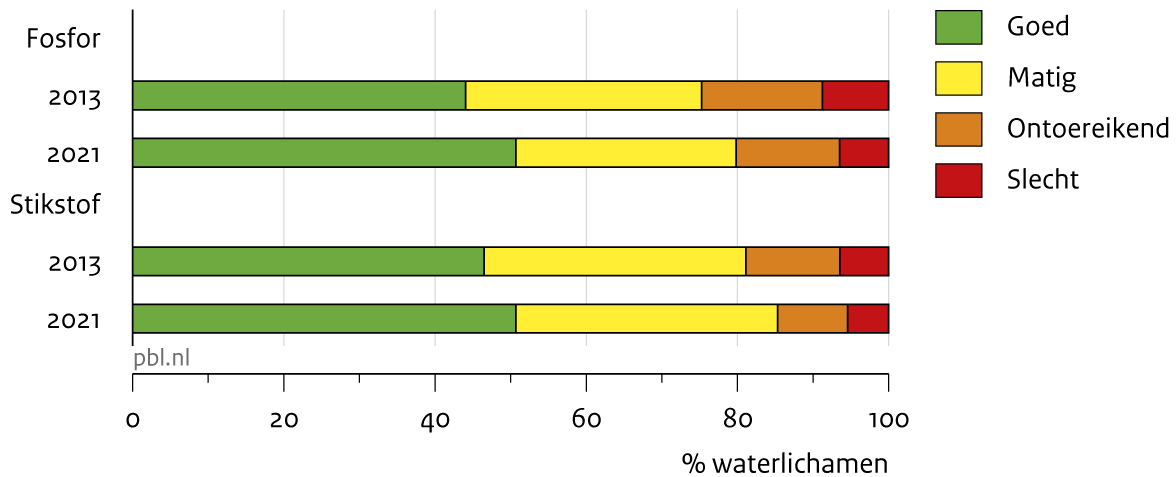
Naar schatting 15.000 agrariërs nemen deel aan DAW-projecten; dat is ongeveer een kwart van alle landbouwbedrijven in Nederland.

3. Effect van maatregelen voor verbetering waterkwaliteit

Gezamenlijk leiden de stroomgebiedbeheerplannen, het mestbeleid en de DAW-maatregelen tot een vermindering van de nutriënt belasting van het oppervlaktewater. Het aandeel wateren dat voldoet aan de KRW-norm voor stikstof of fosfor neemt daardoor toe, van ongeveer 45 procent in

2015 tot ruim 50 procent in 2021 (figuur 2). Het grootste deel van deze verbetering wordt veroorzaakt door maatregelen die de uitstoot door rioolwaterzuiveringsinstallaties verminderen.

Beoordeling nutriënten in regionale wateren volgens Kaderrichtlijn Water



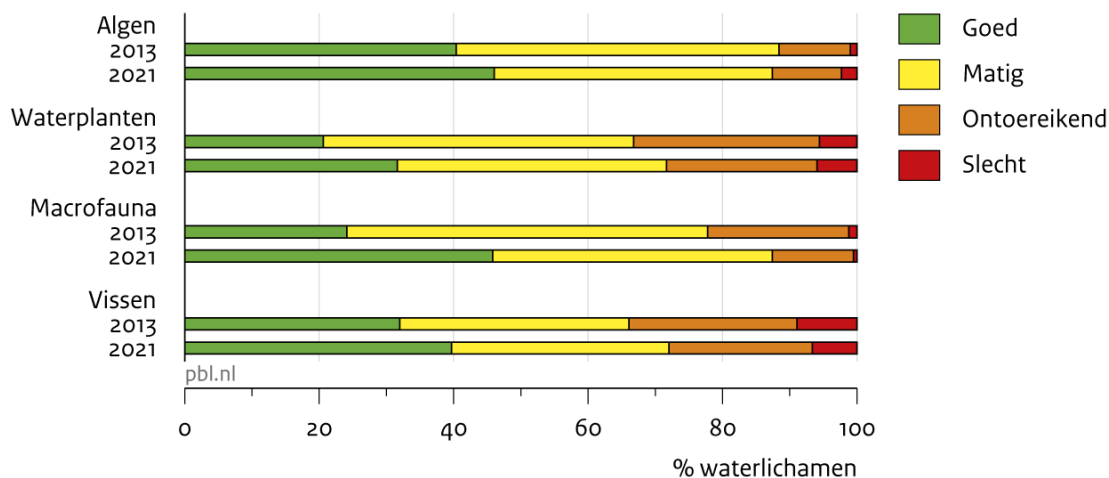
Bron: Deltares; bewerking PBL

Figuur 2. Beoordeling nutriënten in regionale wateren volgens de KRW

N.B.: de getallen in figuur 2 en 3 en in de tekst worden nog geactualiseerd o.b.v. recente berekeningen voor de Nationale analyse

De verbetering voor nutriënten leidt, samen met de hydromorfologische- en inrichtingsmaatregelen uit de stroomgebiedbeheerplannen, tot een verbetering van de biologische kwaliteit (figuur 3). De KRW beoordeelt de biologische kwaliteit aan de hand van vier maatlaten voor algen, macrofauna, vissen en waterplanten. De maatregelen zorgen er voor dat in de periode tot 2021 het aandeel regionale wateren met een goede toestand per biologische maatlat toeneemt met 10-20 procentpunten. Het doelbereik per maatlat komt daarmee in 2021 uit op 35-45 procent.

Beoordeling biologische kwaliteit in regionale wateren volgens Kaderrichtlijn Water

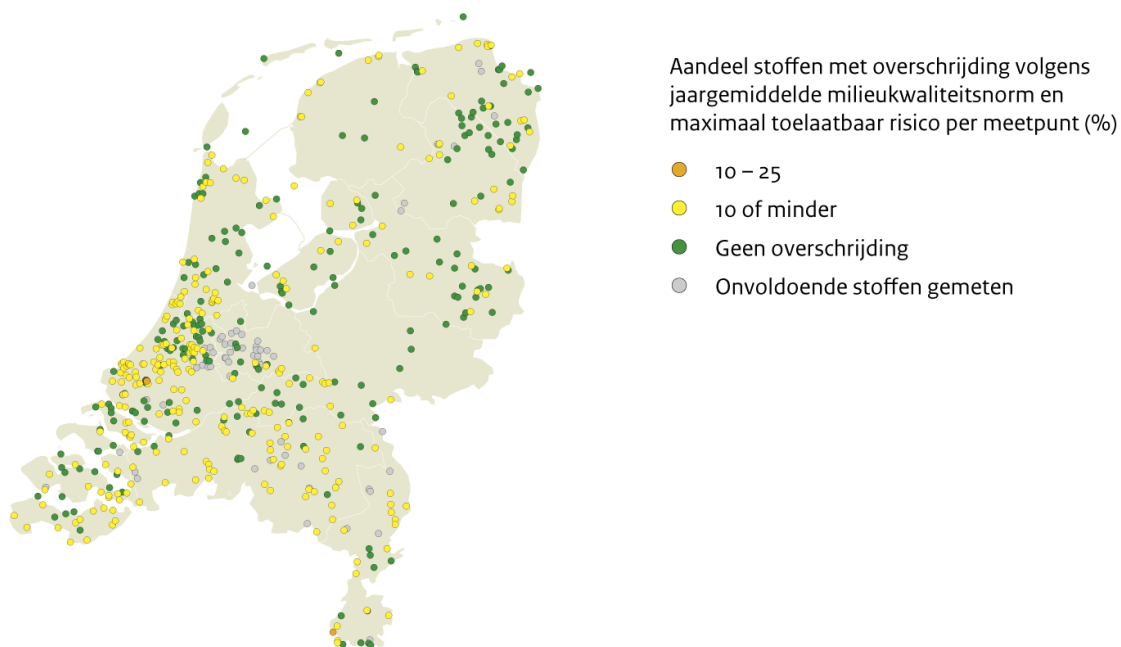


Bron: Deltares; bewerking PBL

Figuur 3. Beoordeling biologische kwaliteit in regionale wateren volgens de KRW

Tussen 2012 en 2016 is het totale verbruik van gewasbeschermingsmiddelen met ongeveer 3,5 procent gedaald. Die daling komt voornamelijk door een afname van het areaal. Het aandeel meetpunten met normoverschrijdingen schommelt de laatste jaren rond de 60 procent (figuur 4) (CBS, PBL, RIVM, WUR 2018).

Normoverschrijding gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewater, 2016



Bron: www.bestrijdingsmiddelenatlas.nl (databankversie 24-04-2018)

PBL/aug18
www.clo.nl/nl054706

Figuur 4. Normoverschrijdingen gewasbeschermingsmiddelen in 2016 (CBS, PBL, RIVM, WUR 2018)

4. Inzet POP3 voor de verbetering van waterkwaliteit

Het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014 – 2020 (POP3) is het Europese subsidieprogramma voor het ontwikkelen, verduurzamen en innoveren van het Nederlandse platteland. Voor POP3 is vanuit het Europees Fonds voor de Plattelandsontwikkeling (ELFPO) voor de periode 2014-2020 €765 miljoen beschikbaar gesteld. Dat is ongeveer €110 miljoen per jaar. De Nederlandse overheid (rijk, provincies en waterschappen) levert een eigen bijdrage aan het programma van een vergelijkbaar bedrag (RVO z.d.). Van dit budget is 25 miljoen euro per jaar geormerkt voor waterkwaliteitsmaatregelen (EZ 2014). Agrariërs, agrarische collectieven, overheden, terreinbeheerders, grondeigenaren en agrarische koepelorganisatie e.d., evenals waterschappen, kunnen subsidie aanvragen voor het uitvoeren van maatregelen; de provincies bepalen welke maatregelen waar het beste passen.

Daarnaast heeft Nederland voor de periode 2016-2020 jaarlijks 20 miljoen euro in de eerste pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) gereserveerd voor het behalen van Europese water doelen (de Nitraatrichtlijn en KRW). Provincies en waterschappen leggen daar samen nog eens 20 miljoen euro bij. Het ministerie van EZ (nu LNV) heeft met de provincies en waterschappen afgesproken dat zij het totale bedrag bestemmen voor maatregelen die bijdragen aan de verbetering van de waterkwaliteit (EZ 2015). Dit bedrag van in totaal €65 miljoen per jaar wordt ingezet voor de doelen van de KRW en de Nitraatrichtlijn. De kaders van DAW spelen hierbij een belangrijke rol.

POP3-middelen worden ingezet op projecten die vaak meervoudige doelen hebben, gericht op ondermeer de vermindering van de belasting met nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen, anti-verdroging/vernatting en klimaatadaptatie. Voor circa 60% van de POP3-gelden betreft het projecten waarin (ook) verbetering van de waterkwaliteit een doel is (Comité van Toezicht POP 2018) en die bijdragen aan de doelstellingen van de KRW en de Nitraatrichtlijn. Minder dan een kwart van de waterkwaliteitsprojecten waaraan POP bijdraagt is afgerond, de helft is in uitvoering en meer dan een kwart is in voorbereiding.

De lopende POP-projecten zullen deels onderdeel zijn van de KRW-maatregelen zoals weergegeven in figuur 1 en tabel 1 (bijv. voorlichting, aanleggen mest- en spuitvrije zones en maatregelen voor vermindering van de emissies van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen), maar zullen daarnaast grotendeels overeenkomen met de DAW-maatregelen (tabel 2). Inmiddels zijn binnen het POP 534 projecten gestart, inclusief de 350 projecten opgenomen in het DAW (zie paragraaf 2).

5. Doorkijk naar de toekomst

Het geheel aan geplande verbeteringsmaatregelen zal waarschijnlijk niet leiden tot het bereiken van alle normen voor waterkwaliteit in 2027. Eerdere analyses laten zien dat het aandeel regionale wateren dat voor een individuele biologische maatlat goed scoort zal toenemen, van 20 tot 40 procent in 2015 naar 35 tot 50 procent in 2027. Het aandeel regionale wateren dat in 2027 voor alle vier de maatlaten goed scoort, neemt daarbij toe van 3 naar ongeveer 15 procent (van Gaalen et al. 2016). Het DAW was ten tijde van deze analyses nog in ontwikkeling en kon niet worden meegenomen in de onderliggende berekeningen. In de Nationale analyse waterkwaliteit worden nieuwe analyses gedaan inclusief DAW.

In welke mate de voorgenomen maatregelen voldoende zijn om uiteindelijk de doelen na 2027 wel te halen is ook onderwerp van de nu lopende analyses. De beperkte verbetering tot 2027 in de realisatie van biologische doelen in regionale wateren maakt het echter niet aannemelijk dat met het thans voorgenomen beleid de doelen op langere termijn in alle wateren gehaald zullen worden.

In een belangrijk deel van de wateren wordt het doelbereik beperkt door een teveel aan nutriënten of gewasbeschermingsmiddelen. Het blijft dus nodig dat sterk wordt ingezet op maatregelen in de landbouw, waarbij het meekrijgen van een voldoende aantal agrariërs een belangrijke opgave is (van Gaalen et al. 2016). Financiering vanuit POP en GLB kan hierin een belangrijke rol kan spelen. Recent onderzoek suggereert dat de inzet van POP-gelden effectiever kan worden vormgegeven. Door decentralisering in de verdeling ervan, is er ruimte voor provincies om eigen keuzes te maken en eigen procedures te volgen. Provincies vullen deze ruimte verschillend in, hetgeen soms leidt tot moeizame procedures. Het is aan te bevelen om een gerichte vergelijking van financieringsregelgeving op te zetten tussen provincies om te kijken waar van elkaar geleerd kan worden (Boezeman et al. 2019).

Analyses in een aantal pilotgebieden in het Maasstroomgebied lijken aan te geven dat ook bij een hoge implementatiegraad van vrijwillige maatregelen uit DAW slechts aan een deel van de nutriënt-opgave voor de landbouw kan worden voldaan (RAOM en Programmabureau Maas 2019). Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat niet alle DAW-maatregelen in deze analyses zijn meegenomen en dat het lange termijn effect van maatregelen zoals onderzoek en voorlichting niet bekend is. Het vrijwillige landbouwspoor waaraan POP bijdraagt kan een belangrijke bijdrage leveren aan verbetering van de waterkwaliteit, maar lijkt niet de volledige oplossing te kunnen bieden. In de Nationale analyse waterkwaliteit wordt onder andere de bijdrage van DAW aan de verbetering van de waterkwaliteit nader geanalyseerd.

Literatuur

- Boezeman, D., Liefferink, D. & Wiering, M. (2019), Nieuwe richtingen voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. Regionale governance verschillen en sturingsvarianten voor de toekomst. Nijmegen: Radboud Universiteit
- CBS, PBL, RIVM, WUR (2018). Gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewater 2016 (indicator 0547, versie 06, 5 september 2018). www.clo.nl. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Den Haag; PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag; RIVM Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven; en Wageningen University and Research, Wageningen.
- Comité van Toezicht POP (2018), Bijlage bij Voortgang POP3, Bestuurlijke rapportage Water in POP3, 7 december 2018
- EZ (2013), Gezonde groei, duurzame oogst. Tweede nota duurzame gewasbescherming, periode 2013 tot 2023. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken
- EZ (2014), 'Invulling Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020'. Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer dd. 2 april 2014.
- EZ (2015), 'Uw brief over GLB, vergroening en agrarisch natuurbeheer'. Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan Noordlike Fryske Wâlden dd. 28 januari 2015.
- Gaalen, Frank van, Aaldrik Tiktak, Ron Franken, Erwin van Boekel, Peter van Puijenbroek en Hanneke Muilwijk (2016), Waterkwaliteit nu en in de toekomst. Eindrapportage ex ante evaluatie van de Nederlandse plannen voor de Kaderrichtlijn Water, Den Haag: PBL
- Kernteam DAW (2019), Jaarverslag Deltaplan Agrarisch Waterbeheer 2018. Februari 2019.
- LNV en IenW (2017). Zesde Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2018 - 2021). Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, december 2017
- LNV (2018), Plattelandsontwikkelingsprogramma voor Nederland 2014-2020 (POP3), versie 5.1. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Directoraat-Generaal Agro
- LTO (2013), *Deltaplan Agrarisch Waterbeheer*, Den Haag: LTO Nederland.
- RAOM en Programmabureau Maas (2019), Bestuurlijke duiding 'Nutriëntenaanpak Maas'. 15 februari 2019
- RVO (z.d.), Plattelandsontwikkelingsprogramma POP3. <https://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/plattelandsontwikkelingsprogramma-pop3>
- Waterkwaliteitsportaal (2018). Bronbestanden publiek december 2018, bestand *1.maatregelen_owl_gwl_20181016.csv*. <https://www.waterkwaliteitsportaal.nl/Beheer/Data/Publiek?viewName=Bronbestanden&year=2018&month=December>