

Bijlage 1. achtergrond en lopende initiatieven

Achtergrond KRW en doelbereik

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is niet vrijblijvend en het halen van de chemische en ecologische doelen voor oppervlaktewater vormt een resultaatsverplichting. De verantwoordelijkheid voor het bereiken van deze doelen is een gedeelde verantwoordelijkheid. Zowel het Rijk als decentrale overheden, in het bijzonder provincies en waterschappen, hebben bepaalde taken en bevoegdheden en kunnen op grond daarvan ook maatregelen nemen. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is eindverantwoordelijke voor het bereiken van de KRW doelen.

De KRW-doelen zijn op verschillende niveaus vastgelegd, te weten op:

- Europees niveau voor chemie met normen voor prioritaire stoffen.
- Nationaal niveau voor ecologie met normen voor overige relevante stoffen of specifiek verontreinigende stoffen.
- regionaal niveau voor:
 - ecologie met normen voor biologische parameters, zoals macrofauna, waterplanten, vissen en algen.
 - fysisch-chemische parameters, zoals stikstof, fosfaat, doorzicht, etc.

De KRW-doelen op regionaal niveau zijn vastgesteld door de provincie, in samenspraak met de drie waterschappen in onze provincie. Deze doelen op regionaal niveau betreft het zogenaamde Goed Ecologisch Potentieel (GEP) voor sterk veranderde wateren (bijvoorbeeld een bedijkte rivier) en kunstmatige wateren (bijvoorbeeld een kanaal). Deze GEP is afgeleid conform de Handreiking KRW-doelen (STOWA, 2018). Bij de vaststelling van het GEP moeten in beginsel alle mogelijke relevante maatregelen om de best haalbare ecologische toestand te bereiken worden betrokken. Maatregelen mogen slechts buiten beschouwing blijven, indien zij aantoonbaar een gering ecologisch effect hebben of significante negatieve gevolgen hebben voor gebruiksfuncties (waaronder waterhuishouding of ontwatering ten behoeve van agrarische functies) of het milieu in brede zin. Eveneens vinden cyclisch uitvoerige watersysteemanalyses plaats om te achterhalen waar knelpunten zitten en welke maatregelen effectief zijn voor het oplossen daarvan. In 2027 moet het GEP zijn bereikt, tenzij natuurlijke omstandigheden dit beletten en/of minder strenge doelen dan het GEP te motiveren zijn, de zogenoemde uitzonderingsmogelijkheden.

De overheden zijn verantwoordelijk voor het behalen van de KRW-doelen door het nemen van maatregelen en het monitoren van de waterkwaliteit. De doelen en maatregelen zijn vastgelegd in Stroomgebiedsbeheerplannen. De derde versie daarvan geldt voor de periode 2022–2027. De KRW-doelen en provinciale maatregelen zijn tevens opgenomen in ons Regionaal Waterprogramma.

Sinds de KRW van kracht is, zijn er al veel stappen gezet. Toch zijn zowel in onze provincie als landelijk de KRW-doelen in nog geen enkel waterlichaam gehaald. De drie belangrijkste opgaves

zoals genoemd in het advies van de Raad van de leefomgeving en infrastructuur (Rli) uit 2023 zijn:

- 1) verbeteren van de hydromorfologie, door bijvoorbeeld natuurlijke peilfluctuaties, natuurvriendelijke oevers en waterberging;
- 2) verminderen van de nutriëntenbelasting, waaronder fosfaat en stikstof;
- 3) verminderen van de chemische belasting.

Lopende initiatieven en programma's

Recent heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven een extra KRW-Impulsprogramma te starten om alles op alles te zetten om de KRW-doelen te behalen (IenW, 2023). ¹In deze brief is aangegeven dat het nog haalbaar is om de KRW-doelen te halen, al is het 'spannend'. Tot slot is geschreven dat Nederland zich goed gaat voorbereiden op de verantwoording en dossiervorming: samen met buurlanden en in overleg met de Europese Commissie.

Dit KRW-impulsprogramma is een van de belangrijkste programma's om de KRW-doelen te gaan halen. Met het KRW-impulsprogramma willen Rijk en regio samen met een stevige, aanvullende inzet op het uitvoeren van verbeteracties voldoen aan de doelen van de KRW. De focus van het KRW-impulsprogramma is in de eerste plaats om te zorgen dat Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten tijdig kunnen doen en uitvoeren wat is afgesproken. Betrokken partijen hebben elkaar vaak nodig om gezamenlijk de lastige hobbels te nemen. Daarnaast willen partijen samen ook kijken waar mogelijke kansen liggen voor intensivering of aanvulling van maatregelen. In de Kamerbrief voor het Wetgevingsoverleg Water van 21 november 2022 zijn de drie sporen benoemd die nodig zijn om de KRW-opgave te bereiken, te weten: (1) Grip op de uitvoering, (2) Tussenevaluatie 2024 en (3) Verantwoording 2027. De aanpak van het KRW-impulsprogramma is hieraan gekoppeld, met zeven actielijnen, teneinde te komen tot één integrale aanpak voor de KRW-opgave. De aanpak is als volgt:

Spoor 1: Grip op de uitvoering

In het Bestuurlijk Overleg Water is een afspraak gemaakt om jaarlijks de voortgang in beeld te brengen. Onderdeel hiervan is gezamenlijk de belangrijkste risico's in beeld te brengen en acties te formuleren. Inclusief de volgende actielijnen:

1. bewaken van de uitvoering van eerder afgesproken maatregelen.
2. verdere uitwerking van ruimtelijke maatregelen.
3. intensivering van maatregelen voor stoffen.
4. inzet op verdere verankering van afspraken in regelgeving.

Spoor 2: Tussenevaluatie 2024

¹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 5 juni 2023, Vormgeving KRW-impulsprogramma, Kamerstuk 27 625 nr. 632

In 2024 volgt een evaluatie waarbij de balans van het Nederlandse waterkwaliteitsbeleid is opgemaakt. De evaluatie bouwt voort op bestaande studies, zoals de Ex Ante analyse Waterkwaliteit. De evaluatie benut andere (evaluatie)trajecten en studies zoveel als mogelijk. Een belangrijk voorbeeld hiervan zijn de ecologische analyses die plaatsvinden voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). De uitkomsten van de evaluatie zullen dienen als basis voor nieuwe besluiten richting 2027. Inclusief de aanvullende actielijn:

5. bepalen toestand, prognose en resterend handelingsperspectief.

Onderdeel van deze tussenevaluatie was ook de joint fact finding waarbij is gekeken naar de verschillen op regionaal en rijksniveau van doelbepaling en de daarvoor gebruikte gegevens, uitgangspunten, randvoorwaarden en methoden.

Spoor 3: Verantwoording 2027

De inzet is erop gericht om de doelen te halen. Om ons er zo goed mogelijk op voor te bereiden indien dat onverhoopt toch niet lukt, werken alle betrokken overheden aan goede dossiervorming (welke informatie is nodig om te motiveren waarom we de doelen ondanks alle inzet niet halen). En daarnaast volgen we de werkwijze/inzet bij andere lidstaten. Inclusief de aanvullende actielijnen:

6. voorbereiding op een goede motivering van uitzonderingen in de aanloop naar 2027.
7. voorkomen van en voorbereiden op rechtszaken in Nederland.

Nadere toelichting tussenevaluatie

Onderdeel van de **tussenevaluatie** is de **prognose van het doelbereik**. Recent is hier op Rijksniveau een opzet voor gemaakt. De prognose van het doelbereik bestaat uit: een nationale doorrekening van de effectiviteit van maatregelen en het resterend handelingsperspectief, en een regionaal spoor met een actuele analyse van doelbereik op het niveau van individuele waterlichamen. Doel is in de synthese beide analyses te beoordelen en te combineren. Deze aanpak vormt een waarborg voor een gezamenlijk rapport en een gedeeld beeld van het KRW-doelbereik van de betrokken partijen, zodat partijen vervolgacties vanuit een gedeeld beeld van de problematiek kunnen nemen.

De **tussenevaluatie** KRW is een gezamenlijk project van de leden van het Bestuurlijk Overleg Water, onder regie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De tussenevaluatie heeft als doel om voor elk waterlichaam het verwachte doelbereik in 2027 en daarna in beeld te brengen. Een tweede doel is om inzicht te krijgen in de effectiviteit van maatregelen en welk handelingsperspectief er is voor verbetering. Deze informatie is relevant voor de vraag of we de KRW-doelen tijdig gaan halen met de maatregelpakketten die we nu inzetten en voorzien hebben en of dat doelaanpassing of doolverlaging noodzakelijk is. Het is daarbij van belang dat betrokken overheden tot een gezamenlijk beeld komen om zodoende waar nodig ook tot gezamenlijk onderbouwde actie te komen. Onderdeel hiervan is o.a. de nationale maatregelen als de bufferstroken uit het 7^e **actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn** (NAP). De maatregelen uit het 7^e NAP hebben namelijk ook invloed op de waterkwaliteit. Zo zijn begin dit jaar met

terugwerkende kracht **bufferstroken** ingevoerd en gebieden aangewezen waar de derogatie versneld is afgebouwd (**met nutriënten-verontreinigd** gebied), maar ook voor de rest van Nederland is er in 2026 geen derogatie meer. De Nitraatrichtlijn heeft tot doel om de waterverontreiniging die is veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen. Met het 7^e NAP voor de periode 2022 – 2025 geeft Nederland invulling aan deze verplichtingen van de Nitraatrichtlijn.

Een andere belangrijk programma dat vanzelfsprekend invloed heeft op de waterkwaliteit is het NPLG waarbij een groot aantal maatregelen van de KRW (o.a. nutriënten en bestrijdingsmiddelen) zijn opgenomen in het Provinciaal Programma Landelijk Gebied (**PPLG**). Onderdeel daarvan betreft de **Groenblauwe Dooradering** (10% landelijke gebied), waarbij in 2030 aan de helft van het areaal gerealiseerd moet zijn. De waterschappen hebben al aangegeven dat deze maatregelen van groot belang zijn voor de waterkwaliteit door bijvoorbeeld de aanleg van natuurvriendelijke oevers en bemestingsvrije en spuitvrije zones langs watergangen.

Onderzoeken

Daarnaast zijn er binnen Rijn–West en de provincie Noord–Holland twee andere belangrijke rapporten gepubliceerd die een invloed kunnen hebben op de te nemen maatregelen.

In mei 2023 is een **analyse** gedaan naar de **probleemstoffen** binnen Rijn–West. In het kader van de tussenevaluatie wilden de partijen van het KRW–deelstroomgebied Rijn–West graag inzicht in de vraag voor welke stoffen aanvullende inspanningen nodig zijn en zo ja, welke mogelijkheden op landelijke of regionale schaal hiervoor bestaan. De analyse heeft zich uitsluitend gericht op de 131 prioritaire en specifieke verontreinigende stoffen en laat opkomende en/of niet genormeerde stoffen (zoals medicijnresten), maar ook nutriënten buiten beschouwing. Het doel was inzicht geven in het handelingsperspectief voor probleemstoffen in Rijn–West, zodat in de periode tot 2027 partijen passende maatregelen kunnen nemen om de waterkwaliteit en toestand in de KRW–oppervlaktewaterlichamen te verbeteren. In dit onderzoek zijn maatregelen voorgesteld op regionale schaal zoals het steviger verankeren van de monitoringscyclus in de werkzaamheden van de waterbeheerders en op nationale schaal zoals normstelling en toetsing, beleid en regelgeving en onderzoek. Dit onderzoek is op stroomgebiedsniveau besproken met ambtenaren van het ministerie van IenW en er vindt nu door de meeste waterbeheerders in afstemming met de provincie opvolging plaats zoals het bijstellen van het monitoringsplan.

Daarnaast vormt een **juridische quickscan** een belangrijk adviesrapport. In de zomer van 2022 heeft het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) – als een van de eerste in Nederland – besloten om de eigen aanpak extern juridisch te laten toetsen, om zo nodig het eigen handelen verder aan te scherpen in het behalen van het doelbereik 2027. De opdracht is in samenspraak met de provincie Noord–Holland geformuleerd en is uitgevoerd door juridische specialisten van de Universiteit Utrecht. Hun eindrapportage wordt eind dit jaar opgeleverd. In de juridische quickscan staat de volgende hoofdvraag centraal: Is de gekozen aanpak van HHNK en

de provincie Noord-Holland ten aanzien van het vaststellen en bereiken van de KRW-doelstellingen voor oppervlaktewaterlichamen juridisch houdbaar onder het huidige recht en de Omgevingswet? Deze hoofdvraag valt uiteen in zeven deelvragen:

- (1) Welke overheden zijn juridisch verantwoordelijk voor het vaststellen van de doelen,
- (2) zijn de ecologische doelen op de juridisch juiste wijze vastgesteld,
- (3) welke overheden of andere partijen zijn verantwoordelijk voor het bereiken van de doelen,
- (4) zijn overheden verplicht de verantwoordelijken aan te spreken voor het halen van de doelen,
- (5) wat zijn juridische consequenties voor het niet halen van de doelen en hoe kunnen ze worden beperkt,
- (6) onder welke voorwaarde kan uitzonderingsgrond 'doelverlaging' plaatsvinden en
- (7) hoeverre leidt de inwerkingtreding van de Omgevingswet tot een andere beantwoording van bovenstaande vragen.

Met de aanbevelingen gaan waterschap en de provincie gezamenlijk aan de slag.

In september 2023 is op verzoek van de bestuurlijke partners in het BO KRW door het bureau FLO Legal onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om **grondgebruik te reguleren**, bijvoorbeeld voor het creëren van bufferzones in de beekdalen en de praktische handvatten/juridische mogelijkheden in de nieuwe omgevingswet hiervoor. Wij bestuderen nog of dit ook voor de Noord-Hollandse praktijk wenselijk en toepasbaar is.

Adviezen

Ook zijn er het afgelopen half jaar een groot aantal adviezen gekomen van verschillende partijen; Bouwend Nederland in april 2023², de Rli in mei 2023³, Natuurmonumenten in juni 2023⁴ en Natuur & Milieu in augustus 2023⁵. De inhoud van de adviezen komen grotendeels met elkaar overeen.

In mei 2023 concludeert de Rli dat Nederland met het huidige Nederlandse beleid de KRW-doelen in 2027 redelijkerwijs niet meer kan halen. De uitvoering van het Nederlandse beleid is bovendien door een aantal factoren dusdanig belemmerd, dat de KRW-doelen ook na 2027 waarschijnlijk niet realiseerbaar zijn zonder een aangescherpte beleidsaanpak. De Rli doet een vijftal aanbevelingen aan de overheid waarmee naar verwachting de doelen van de KRW alsnog te halen zijn, zij het later dan 2027:

² https://www.bouwendnederland.nl/media/17930/18042022_onderzoek-bouwend-nederland-een-krw-risicoanalyse-voor-de-vergunningverlening-voor-de-bouw-en-infrasector.pdf

³ <https://www.rli.nl/publicaties/2023/advies/goed-water-goed-geregeld>

⁴ <https://res.cloudinary.com/natuurmonumenten/raw/upload/v1654093736/2022-06/Rapport-Witteveen-Bos-Analyse-KRW-doelbereik.pdf>

⁵ <https://natuurenmilieu.nl/app/uploads/Bestrijdingsmiddelen-in-en-om-natuur-en-recreatiewater-Natuur-Milieu-2023.pdf>

1. Zorg voor betere doorwerking van de KRW op alle relevante beleidsterreinen en tref hiervoor verplichtende maatregelen;
2. Maak alle onttrekkingen uit grond- en oppervlaktewater vergunning- of melding-plichtig en reserveer voldoende fysieke ruimte voor drinkwaterwinning;
3. Verminder de nutriëntenconcentratie in het grond- en oppervlaktewater door aanscherping van de mestregelgeving, zet instrumenten in voor de door het kabinet beoogde vermindering van de veestapel en verbeter de zuivering in rioolwaterzuiveringsinstallaties;
4. Laat de KRW-doelen doorwerken in de wetgeving voor gewasbeschermingsmiddelen, prioritair stoffen, opkomende stoffen, medicijnenresten enzovoort;
5. Begin direct met het doorrekenen van alle maatregelen.

Het kabinet heeft hier eind juni 2023⁶ op gereageerd en laat zien dat veel van de aanbevelingen relaties hebben met Omgevingswet (o.a. watertoets en aanscherping vergunningplicht), NPLG, KRW-impuls, 7^e NAP en de mestwetgeving.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/06/30/kabinetsreactie-rli-advies-over-krw-en-nadere-invulling-van-krw-impulsprogramma>