

BRIEFADVIES

Aan de minister van Infrastructuur en
Waterstaat
De heer M.G.J. Harbers
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Datum: 11 mei 2023
Kenmerk: Rli-2023/80
Cc:
Bijlage(n):
Betreft: Advies 'Goed water goed geregeld'

Geachte heer Harbers,

De kwaliteit en kwantiteit van het oppervlakte- en grondwater in Nederland staan onder druk. Hoewel er al veel is bereikt, zijn de doelen die Nederland in 2027 moet hebben gerealiseerd op grond van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW)¹ nog buiten bereik. Problemen die dringend moeten worden aangepakt betreffen de hydromorfologie (rivierdynamiek, oeverkenmerken en dergelijke), de concentraties van nutriënten en chemische stoffen in het grond- en oppervlaktewater, en het tekort aan water in droge perioden.

Volgende water van goede kwaliteit is belangrijk voor de gezondheid, de natuur, de drinkwaterproductie, de (levensmiddelen)industrie en de landbouw. Daar komt bij dat het niet op tijd bereiken van de KRW-doelen kan betekenen dat tal van activiteiten in Nederland – zowel in de landbouw als in de rest van de economie – noodgedwongen stil komen te liggen, net zoals is gebeurd in het stikstofdossier.² Denk daarbij aan een verbod op het opstarten, uitbreiden of doorzetten van activiteiten waarbij sprake is van lozingen op het riool of het oppervlaktewater of van onttrekking van grondwater voor bemaling of beregening. Ook bestaat het risico dat Nederland, wanneer het de KRW-doelen niet haalt, te maken krijgt met boetes vanuit de Europese Unie. Er is dus alle reden om vaart te maken. De doelstellingen van de KRW moeten in 2027 zijn bereikt; er zijn uitzonderingsbepalingen, maar het is twijfelachtig in hoeverre Nederland daarop een beroep kan doen.

Tegen deze achtergrond richten wij ons in dit briefadvies op het beantwoorden van de vraag welk overheidsbeleid nodig is om de KRW-doelen zo snel als mogelijk te realiseren en om de behaalde doelen vervolgens te bestendigen.

¹ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad (Europese Gemeenschap, 2000).

² De waterproblematiek is niet in alle opzichten vergelijkbaar met de stikstofproblematiek. Knelpunten rond watersystemen zijn bijvoorbeeld meer locatiegebonden dan knelpunten rond stikstofdepositie. Maar de KRW-voorschriften zijn wel, net als de stikstofregulering, aan de orde bij vrijwel alle vergunningplichtige activiteiten.



Op basis van de analyse die wij voor dit briefadvies hebben verricht, concluderen wij dat met het huidige Nederlandse beleid de KRW-doelen in 2027 redelijkerwijs niet meer kunnen worden gehaald. Wij signaleren bovendien dat de uitvoering van dat beleid door een aantal factoren dusdanig wordt belemmerd, dat de KRW-doelen ook na 2027 waarschijnlijk niet realiseerbaar zijn zonder aangescherpte beleidsaanpak. Daarom vragen wij uw aandacht voor een doortastender aanpak en de urgentie daarvan.

In dit briefadvies doen wij vijf aanbevelingen voor aanscherping van het Nederlandse KRW-beleid. Wanneer deze aanpassingen voor 2027 worden doorgevoerd, verwachten wij dat het bereiken van de KRW-doelen in voldoende mate is gewaarborgd, zij het later dan in 2027. Op die manier worden de KRW-doelen zo snel als mogelijk bereikt, zodat water weer duurzaam wordt gebruikt en de natuur wordt beschermd. Daarmee worden de hiervoor genoemde risico's beperkt.

Omdat wij denken dat een effectieve aanpak van de waterproblematiek alleen optimaal kan verlopen met betrokkenheid van uw staatssecretaris en uw collegaministers op de beleidsterreinen Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en Natuur en Stikstof (N&S), bieden wij dit briefadvies ook aan hen aan. Tevens bieden wij het briefadvies aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer aan.

Onze bevindingen in het kort

De drie belangrijkste factoren die het halen van de KRW-doelen bemoeilijken zijn: (1) een gebrek aan urgentiebesef, (2) een te grote vrijblijvendheid bij de keuze voor en het gebruik van beschikbare beleidsinstrumenten, en (3) een gebrekkige invulling en uitvoering van taken en verantwoordelijkheden. Wij lichten deze drie factoren hieronder kort toe. In de toelichting bij dit briefadvies gaan wij er dieper op in.

Gebrek aan urgentiebesef. Bijna iedereen in Nederland is bekend met het klimaatvraagstuk en de stikstofproblematiek, maar van de knelpunten rond het Nederlandse oppervlakte- en grondwater is de samenleving veel minder doordrongen. Ook beleidsmakers, zowel in Den Haag als bij gemeenten, provincies en waterschappen, waren zich de afgelopen decennia niet voldoende bewust van de urgentie om de nog steeds bestaande problemen van ons aquatisch ecosysteem aan te pakken, in de eerste plaats vanwege het belang daarvan, maar ook om de deadline van 2027 te kunnen halen.

Te grote vrijblijvendheid van het beleid. Voor het behalen van de KRW-doelen is de inzet van diverse bewindspersonen, provincies, gemeenten en waterschappen vereist. Hun inzet is de afgelopen jaren vastgelegd in bestuursakkoorden, maar de gemaakte afspraken zijn niet juridisch bindend. Ook in de beleidsbrieven³ die het kabinet de afgelopen tijd heeft uitgebracht, met daarin extra maatregelen voor de aanpak van KRW-opgaven, staan geen concrete, juridisch bindende uitspraken hoe de problemen rond de waterkwaliteit en -kwantiteit in Nederland zullen worden opgelost. Onduidelijk blijft daardoor of met de voorgestelde maatregelen de KRW-doelen wel zullen worden gehaald.

In hoeverre het ingezette en voorgenomen beleid toereikend zal zijn, is extra lastig te beoordelen doordat activiteiten in uiteenlopende sectoren (industrie, bouw, infrastructuur, landbouw) invloed hebben op de kwaliteit en kwantiteit van het grond- en oppervlaktewater. Dat betekent dat het

³ Het betreft de brieven 'Water en bodem sturend' (IenW, 2022a), 'Voortgang Nationaal Programma Landelijk Gebied' N&S, 2022a), 'Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging uitspraak Raad van State over Porthos' (N&S, 2022b) en 'Toekomst landbouw' (LNV, 2022) (inclusief achterliggende documenten).

beleid op al deze 'aanpalende' beleidsterreinen van belang is voor het realiseren van de KRW-doelen. Binnen de wet- en regelgeving is echter onvoldoende geregeld dat de KRW-doelen en -normen óók juridische verplichtingen inhouden voor de besluitvorming op andere beleidsterreinen dan het waterbeheer. De generieke doorwerking van de KRW-doelen en -normen op andere beleidsterreinen dan het waterbeleid beperkt zich tot het medeondertekenen van strategische plannen door de bewindspersonen van LNV, voor N&S en voor VRO. Dat blijkt in de praktijk niet voldoende. Zo zijn de huidige algemene regels voor meststoffen, gewasbeschermingsmiddelen en het lozen van gevaarlijke stoffen niet voldoende om de KRW-doelen te halen.

De vrijblijvendheid van het beleid voor de uitvoering van de KRW zal met het van kracht worden van de nieuwe Omgevingswet mogelijk nog groter worden, doordat een aantal activiteiten met impact op de watersystemen dan niet langer vergunningplichtig zal zijn.

Gebrekkige invulling en uitvoering van taken en verantwoordelijkheden. Gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk hebben ieder afzonderlijk taken en verantwoordelijkheden die van belang zijn voor het bereiken van gezonde watersystemen. Wij constateren dat sommige van deze taken op dit moment onvolledig worden uitgevoerd, dat taken soms niet goed zijn toegedeeld en dat verantwoordelijkheden onvoldoende worden opgepakt. Zo lopen Rijkswaterstaat en de waterschappen achter met de uitvoering van hydromorfologische maatregelen, gaat een aantal waterschappen niet ver genoeg met de verplichte nutriëntenverwijdering bij de rioolwaterzuivering, vindt in diverse provincies de wettelijke actualisering van vergunningen voor activiteiten met impact op waterkwaliteit en -kwantiteit onvoldoende plaats, schieten het toezicht en de handhaving op dergelijke activiteiten vaak tekort, spreken overheden elkaar zonder effect aan op gebreken bij de ruimtelijke planvorming en geven provincies, waterschappen en gemeenten nog nauwelijks invulling aan hun wettelijke zorgplicht voor de bescherming van drinkwaterbronnen.⁴

Onze aanbevelingen in het kort

Wij verwachten dat Nederland met het huidige en aangekondigde beleid de doelen van de KRW niet zal halen. Daarom doen wij het kabinet een vijftal aanbevelingen. Wij geven deze hieronder samengevat weer; in de toelichting worden deze uitgebreider beschreven.

Aanbeveling 1. Zorg voor betere doorwerking van de KRW op alle relevante beleidsterreinen en tref hiervoor verplichtende maatregelen

Het halen van de KRW-doelen op rijksniveau is een *gemeenschappelijke* verantwoordelijkheid van het kabinet en niet alleen een verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Immers, het is de lidstaat Nederland die uiteindelijk kan worden aangesproken op het behalen van de KRW-doelen. Gewaarborgd moet worden dat de KRW-doelen en de bijbehorende normen expliciet en bindend doorwerken in de wetgeving, regelgeving en besluitvorming op *alle* beleidsterreinen die mede bepalen of de KRW-doelen worden bereikt. Deze beleidsterreinen behoren niet alleen tot de portefeuille van de minister en staatssecretaris van IenW, maar ook tot die van de minister van LNV, de minister voor N&S en de minister voor VRO.

Om de doorwerking van de KRW in het kabinetsbeleid verder te bevorderen moet volgens ons de zogeheten *watertoets* meer gewicht krijgen. Op dit moment wordt door de waterbeheerder een watertoets uitgevoerd voorafgaand aan de vaststelling van ruimtelijke plannen door andere overheden om de te verwachten gevolgen van die plannen voor het watersysteem vast te stellen.

⁴ De Drinkwaterwet geeft drinkwaterbedrijven en overheden een algemene zorgplicht om drinkwaterbronnen en de drinkwaterinfrastructuur te beschermen.

Ook met de inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft de watertoets voorgeschreven, maar wordt dan 'weging van het waterbelang' genoemd. Wij adviseren om de watertoets dwingender te laten doorwerken voor álle ruimtelijke plannen en besluiten die invloed (kunnen) hebben op het watersysteem. Daartoe adviseren wij om verplicht te stellen dat ruimtelijke plannen en besluiten worden aangepast als deze een verslechtering van de huidige toestand van het watersysteem tot gevolg hebben.

Verder adviseren wij om de verplichte actualisering van vergunningen voor activiteiten met impact op watersystemen beter uit te voeren. Wij hebben geconstateerd dat dit proces op dit moment niet goed functioneert en dat er sprake is van grote achterstanden. Wij vinden dat er alleen nog vergunningen voor bepaalde tijd zouden moeten worden verleend; vergunningen voor onbepaalde tijd zouden moeten worden uitgefaseerd. Daarnaast adviseren wij om alle meldingen van activiteiten met impact op watersystemen en alle verstrekte vergunningen voor zulke activiteiten op te nemen in een openbaar register, zodat er een overzicht ontstaat over het totaal aan vergunningen voor wateronttrekkingen en lozingen van de verschillende stoffen.

Samenhangend met het laatste punt vragen wij aandacht voor de situatie die gaat ontstaan onder de nieuwe Omgevingswet. Er zijn straks minder activiteiten vergunningplichtig, zowel binnen als buiten het waterdomein. Het risico bestaat daarmee dat er na inwerkingtreding van de wet geen volledig zicht meer is op de (mogelijk negatieve) effecten die activiteiten hebben op watersystemen. Daarom adviseren wij:

- het generieke beleid zoals neergelegd in de algemene regels onder de Omgevingswet zodanig aan te scherpen, dat overal de KRW-doelen moeten worden bereikt (denk hierbij aan algemene regels voor meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen, het lozen van gevaarlijke stoffen en voor grondwateronttrekkingen);
- duidelijke instructieregels te formuleren voor de verplichte melding van activiteiten; en
- goed toezicht te organiseren op gemelde activiteiten. Als uit een melding blijkt dat de KRW-doelen niet kunnen worden bereikt, moeten er maatwerkvoorschriften of -regels worden opgelegd óf moet worden besloten dat de activiteit niet mag doorgaan. Als lokaal wel de KRW-doelen zijn bereikt, kunnen de regels voor het betreffende gebied worden versoepeld – mits de KRW-doelen daarmee niet in gevaar komen.

Aanbeveling 2. Maak alle onttrekkingen uit grond- en oppervlaktewater vergunning- of meldingplichtig en reserveer voldoende fysieke ruimte voor drinkwaterwinning

Om inzicht te krijgen in de totale omvang van wateronttrekkingen en te kunnen bijsturen als dit noodzakelijk is, adviseren wij om alle wateronttrekkingen vergunningplichtig of meldingplichtig te maken. Waar watertekorten (te voorzien) zijn, moeten álle onttrekkingen vergunningplichtig worden gemaakt. In de overige gebieden moet voor grote onttrekkingen een vergunningplicht gelden, voor kleine onttrekkingen altijd een meldingsplicht. Om daadwerkelijk inzicht te krijgen in het totaal aan wateronttrekkingen adviseren wij om bij elke onttrekking – zowel bij vergunning als melding – te verplichten om het doel van de onttrekking aan te geven en het volume van de onttrekking te meten en te registreren.

Wij wijzen specifiek op het belang van de bescherming van grond- en oppervlaktewater dat bedoeld is voor de winning van drinkwater. Zowel kwantitatief als kwalitatief moet die watervoorraad aan de daaraan te stellen eisen voldoen. Het is belangrijk om na te gaan hoe in de toekomst kan worden voorzien in de groeiende drinkwaterbehoefte, zodat hiermee in de ruimtelijke planvorming rekening kan worden gehouden. Wij hebben in dit verband met instemming kennisgenomen van de

toezegging die de minister van IenW heeft gedaan om een Actieplan Leveringszekerheid drinkwater op te stellen, waarmee ruim 100 miljoen m³ extra winningscapaciteit kan worden gerealiseerd.

Aanbeveling 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

Omdat de KRW-doelen voor de maximale nutriëntenconcentraties in het grond- en oppervlaktewater nog onvoldoende zijn vertaald in het mestbeleid (zowel voor dierlijke mest als kunstmest), adviseren wij de minister van LNV:

- Zorg dat het mestbeleid aansluit op de KRW-doelen. Pas daartoe de regelgeving aan die behoort bij de Meststoffenwet, de Wet milieubeheer en het Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring 2009.
- Room het aantal fosfaat- en dierrechten dat wordt verhandeld stapsgewijs af, koop deze rechten tegen een redelijke vergoeding op en neem ze uit de handel. Door aldus voor te sorteren op de door het kabinet aangekondigde bovengrens voor het aantal grootvee-eenheden per hectare die in 2032 van kracht moet worden, kan de bereikte stikstofreductie ook worden benut als bijdrage aan de KRW-doelen.

De minister van IenW adviseren wij in dit verband:

- Verplicht waterschappen die nog teveel nutriënten zoals fosfaat en nitraat op het oppervlaktewater lozen, om uiterlijk in 2027 bij de rioolwaterzuivering een extra (vierde) zuiveringstrap toe te passen. Sorteert ook voor op het voorstel van de herziening van de Europese Richtlijn Stedelijk Afvalwater (deze richtlijn betreft de verwijdering van zowel nutriënten als chemische stoffen), door de bepalingen uit het herzieningsvoorstel nu al verplicht te stellen voor alle waterschappen.

Aanbeveling 4. Laat de KRW-doelen doorwerken in de wetgeving voor gewasbeschermingsmiddelen, prioritaire stoffen, opkomende stoffen, medicijnenresten enzovoort

Wij adviseren de minister van LNV om de KRW-doelen te laten doorwerken in het gewasbeschermingsbeleid. Daarvoor zijn aanpassingen nodig in de Wet milieubeheer, in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 en in de regelgeving behorend bij de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

De staatssecretaris van IenW adviseren wij in dit verband om aanpassingen door te voeren in de wet- en regelgeving voor producten waarin prioritaire en opkomende (pas sinds kort in het water aangetroffen) stoffen worden gebruikt. De KRW-doelen zullen in deze wet- en regelgeving moeten worden verwerkt. Dit betekent dat er aanvullende normen moeten worden vastgesteld op grond van de Wet milieubeheer. Het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 zal daarvoor moeten worden aangepast.

Aanbeveling 5. Begin direct met het doorrekenen van alle maatregelen

Het is belangrijk dat snel duidelijk wordt waaruit de resterende KRW-opgave bestaat. De minister van IenW moet daarom de te verwachten effecten van alle huidige en voorgestelde maatregelen (laten) doorrekenen. Deze doorrekening zal niet alleen de effecten moeten omvatten van de maatregelen uit de beleidsbrieven die het kabinet de afgelopen tijd heeft opgesteld, maar ook de effecten van de Europese derogatiebeschikking, van het addendum op het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn, van de maatregelen die zijn vastgelegd in de gebiedsprocessen én van de extra maatregelen die in dit briefadvies door ons zijn voorgesteld.

Als uit de doorrekening zou blijken dat doelen van de KRW nog niet zullen worden gehaald, moet de minister vaststellen wat er nog aan extra maatregelen nodig is. Wij adviseren om deze extra

benodigde maatregelen vervolgens formeel vast te leggen. Dit kan door middel van een tussentijdse wijziging van de waterbeheerprogramma's, de regionale waterprogramma's en de stroomgebiedbeheerplannen. Wij adviseren daarnaast om bijvoorbeeld het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) deze ex-ante-evaluatie te laten uitvoeren of – indien wordt gekozen voor uitvoering door het Ministerie van IenW – deze ex-ante-evaluatie door het PBL te laten toetsen.

Wij realiseren ons dat zich naast de KRW tal van andere urgente vraagstukken in de fysieke leefomgeving voordoen. Zij zijn deels met elkaar verbonden, denk bijvoorbeeld aan de stikstofproblematiek die meerdere opgaven raakt. Door deze opgaven in onderlinge samenhang op te pakken, bijvoorbeeld in de gebiedsplannen van de provincies, kan synergie worden bereikt. Oplossingen voor het ene vraagstuk kunnen immers ook positieve effecten hebben op het andere. Daarmee hebben onze aanbevelingen om de KRW-doelen te bereiken een bredere betekenis. Wij hopen dat dit briefadvies de nodige handvatten biedt om deze problematiek aan te pakken. En dat ons grond- en oppervlaktewater daarmee de kwaliteit krijgt die het in ons waterrijke land verdient, ten behoeve van de mens, de natuur en de economie.

Hoogachtend,
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur,



ir. J.J. de Graeff
voorzitter



dr. R. Hillebrand
algemeen secretaris

Toelichting briefadvies Goed water goed geregeld

Deze toelichting is als volgt opgebouwd. In § 1 vatten wij samen aan welke doelen het grond- en oppervlaktewater in Nederland op grond van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) in 2027 moet voldoen. Aansluitend bespreken we in § 2 welke beleidsinspanningen Nederland hiervoor tot nu toe heeft verricht en wat er nog ligt aan resterende opgaven. Vervolgens plaatsen wij in § 3 enkele kritische kanttekeningen bij de Nederlandse aanpak. In § 4 formuleren we onze conclusies over de kans dat Nederland de KRW-doelen tijdig zal halen, over de eventuele consequenties indien dit niet lukt en over de belemmeringen die een succesvolle implementatie van de KRW tot nu toe in de weg hebben gestaan. In § 5 ten slotte, doen we de bij de KRW betrokken bewindspersonen enkele aanbevelingen om te bewerkstelligen dat het hoofddoel van de KRW, een gezond watersysteem, zoveel mogelijk vóór eind 2027 zal worden verwezenlijkt.

1. Wat vraagt de KRW van EU-lidstaat Nederland?

Hoofddoel van de richtlijn

De KRW is in 2000 ingesteld en heeft als hoofddoel dat uiterlijk in 2027 al het water in de Europese Unie (EU) wordt beschermd.⁵ In artikel 1 van de richtlijn staat dit meer in detail beschreven:

De KRW heeft als doel landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater te beschermen, waarmee:

- a) ecosystemen op land en in waterrijke gebieden worden beschermd en hersteld;
- b) water duurzaam wordt gebruikt;
- c) lozingen van prioritaire stoffen worden verminderd en van gevaarlijke prioritaire stoffen geleidelijk worden beëindigd of worden gestopt;
- d) verontreiniging van grondwater wordt verminderd en voorkomen;
- e) wordt bijgedragen tot afzwakking van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte.

De KRW vermeldt expliciet de waarde van water: "Water is geen gewone handelswaar, maar een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden". De richtlijn verplicht EU-lidstaten niet alleen om te zorgen dat er geen achteruitgang in de watertoestand optreedt, maar ook om te zorgen dat de watertoestand dusdanig verbetert dat aan de in de richtlijn vermelde doelen worden bereikt. De richtlijn schrijft verder expliciet voor, onder meer in artikel 7, dat de kwaliteit van de huidige en toekomstige drinkwaterbronnen moet worden beschermd en verbeterd op een zodanige wijze dat de benodigde zuiveringsinspanning afneemt.

Belangrijke uitgangspunten voor nationale implementatie van de richtlijn

De KRW kent een aantal uitgangspunten waaraan de EU-lidstaten, dus ook Nederland, bij de implementatie van de richtlijn moeten voldoen. De belangrijkste zijn:

- *Systeembenadering*. De lidstaten moeten bij hun waterbeheer een systeembenadering hanteren. Een watersysteem bestaat niet alleen uit een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, maar ook uit de bijbehorende bergingsgebieden, afwaterende gebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken. Daarbinnen bestaan tal van relaties, bijvoorbeeld tussen waterkwaliteit en -kwantiteit en tussen oppervlaktewater en grondwater. Om

⁵ Bij de inwerkingtreding van de richtlijn in 2000 gold 2015 als realisatiedatum. In artikel 4.4 van de KRW was echter de mogelijkheid opgenomen om deze periode met twee maal zes jaar te verlengen. Van deze mogelijkheid hebben alle EU-lidstaten, ook Nederland, gebruikgemaakt. Uiterlijk in 2027 moeten dus alle KRW-doelen zijn behaald.

de KRW-doelen te bereiken, moeten al deze aspecten binnen een stroomgebied in samenhang worden aangepakt. Ook de samenhang van water met grondgebruik en watergebruik is relevant (Kenniscentrum Infomil, 2023). De beschikbaarheid van voldoende en goed water hangt zodoende niet alleen af van ingrepen en beheermaatregelen in het waterdomein zelf, maar ook van de inrichting en het gebruik van het omringende land en het gebruik van stoffen en materialen in de samenleving. Deze hebben immers grote invloed op de waterkwaliteit en -kwantiteit.

- *Aanpak per stroomgebied.* De lidstaten zijn verplicht om voor de verbetering van de waterkwaliteit en -kwantiteit een aanpak per stroomgebied te volgen. Dat vraagt om samenwerking met regionale overheden en andere partijen die in dat stroomgebied actief zijn. De maatregelen die de lidstaten treffen om de KRW-doelen te halen moeten zij elke zes jaar vastleggen in maatregelenprogramma's en samenvatten in stroomgebiedbeheerplannen.
- *Aanwijzen van KRW-wateren.* Alle wateren binnen de lidstaten moeten aan de KRW voldoen. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat dit wordt gecontroleerd aan de hand van een representatieve selectie van de wateren binnen de landsgrenzen. Zij mogen hiertoe zelf een aantal waterlichamen aanwijzen als 'KRW-wateren'. De lidstaten dienen de toestand van deze wateren te monitoren volgens de daarvoor geldende voorschriften (zie hierna).
- *Periodieke monitoring.* De lidstaten moeten beschikken over een monitoringprogramma aan de hand waarvan ze minimaal eens in de zes jaar de toestand beoordelen van hun grondwaterlichamen (watermassa's in een of meer bodemlagen) en oppervlaktewaterlichamen (rivieren, meren, kanalen enzovoort). Ze moeten bij die beoordeling alle aspecten van waterkwaliteit en -kwantiteit betrekken: chemie (vervuilende stoffen in het water), ecologie (goede omstandigheden voor een divers planten- en dierenleven) en de hoeveelheid (grond)water. De lidstaten moeten minimaal zorgdragen voor (a) 'toestand- en trendmonitoring', waarbij inzicht wordt vergaard in de huidige situatie en de tendensen op de lange termijn. Als een lidstaat niet aan de KRW-voorschriften voldoet of verwacht daaraan niet (tijdig) te kunnen voldoen, dient deze lidstaat daarnaast te zorgen voor (b) een 'operationele monitoring', die inzicht geeft in de resterende opgaven, en (c) een 'monitoring voor nader onderzoek', die duidelijk maakt welke maatregelen nodig zijn om de KRW-doelen alsnog te halen (Rijkswaterstaat, 2020).
- *Beoordeling van de watersystemen.* Bij de monitoring dienen lidstaten hun waterlichamen te beoordelen aan de hand van normen, die zowel kwalitatief als kwantitatief kunnen zijn.⁶ De chemische toestand van waterlichamen moet voldoen aan EU-brede normen voor maximale concentraties van 'prioritaire stoffen'. De ecologische kwaliteit van waterlichamen moet op nationaal niveau worden vastgesteld volgens de regels en systematiek van de KRW. Dit houdt in dat moet worden bepaald in welke 'toestandsklasse' (slecht, ontoereikend, matig, goed of zeer goed) een waterlichaam valt, gemeten aan de biologische maatstaven die gelden voor de betreffende categorie waterlichamen en aan per lidstaat vastgestelde normen voor maximale concentraties van 'specifieke verontreinigende stoffen'.⁷ Bij de beoordeling geldt het principe *one out, all out*. Dat betekent dat als bij de monitoring wordt vastgesteld dat voor één stof of maatlat de norm wordt overschreden, het betreffende waterlichaam niet voldoet aan de KRW. Voor veel wateren in Nederland geldt dat ze kunstmatig zijn aangelegd of sterk zijn veranderd door menselijk ingrijpen. Voor deze categorieën wateren verlangt de KRW een 'goed ecologisch

⁶ De normen uit de KRW vormen een uitwerking van de algemene doelen uit artikel 1 van de richtlijn en de milieudoelen uit artikel 4. Nederland heeft de KRW-normen vertaald in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 en de bijbehorende Regeling monitoring Kaderrichtlijn Water.

⁷ De toestandsklasse wordt bepaald op basis van een ecologische kwaliteitsratio, waarbij de feitelijke en de gewenste toestand van een waterlichaam tegen elkaar worden afgezet. Die gewenste toestand wordt bepaald op basis van ecologische doelen die worden vastgesteld door de betreffende provincie óf door het Rijk. Dit is afhankelijk van de vraag of het gaat om een natuurlijk of een onnatuurlijk waterlichaam en of het waterlichaam behoort tot de rijkswateren of tot de regionale wateren.

potentieel'. Een goed ecologisch potentieel houdt rekening met de onomkeerbare aanpassingen die in deze waterlichamen hebben plaatsgevonden.

- *Harde einddatum voor doelrealisatie.* In 2027 moeten alle lidstaten voldoen aan zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve normen voor al hun oppervlakte- en grondwater, behoudens enkele normen waarvoor andere termijnen gelden. Een tussentijdse achteruitgang van de waterkwaliteit is niet toegestaan. Ook wanneer een lidstaat in de aanloop naar 2027 een rechtmatig beroep heeft gedaan op een van de uitzonderingsbepalingen, moet op termijn worden voldaan aan de eisen van de KRW.

2. Wat heeft Nederland tot nu toe gedaan?

We beschrijven in deze paragraaf het huidige Nederlandse waterbeleid en de maatregelen die de Nederlandse overheid in voorbereiding heeft. Ook belichten we de belangrijkste resterende opgaven waarmee Nederland aan de slag moet om de KRW-doelen te bereiken.

Er is al veel gebeurd en er staat nog veel op de rit

Sinds het van kracht worden van de KRW, en ook daarvoor al, heeft Nederland veel geïnvesteerd in verbetering van de kwaliteit en kwantiteit van grond- en oppervlaktewateren, zowel binnen stedelijke gebieden (denk aan grachten en vijvers) als daarbuiten (denk aan meren, rivieren, recreatieplassen, sloten). Dit heeft tot zichtbare resultaten geleid.

Aan verdere verbetering van de watersystemen werken overheden en andere partijen samen binnen de Delta-aanpak Waterkwaliteit.⁸ Programma's die deel uitmaken van de Delta-aanpak zijn onder andere:

- het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer;⁹
- de Ketenaanpak Medicijnresten; en
- de Ketenaanpak Opkomende Stoffen.

Het beleidskader voor deze en andere waterprogramma's vormen de stroomgebiedbeheerplannen voor de periode 2022-2027. Daarin staan de maatregelen beschreven die ervoor moeten zorgen dat Nederland in 2027 voldoet aan de KRW-doelen.

In 2021 is een ex-ante-evaluatie uitgevoerd naar de ontwerpversies van de stroomgebiedbeheerplannen. Daaruit bleek dat de plannen op tal van punten nog tekortschoten om in 2027 aan de KRW-doelen te kunnen voldoen (Knoben et al., 2021). Het kabinet heeft daarop aanvullende maatregelen aangekondigd in de Structuurvisie Nationaal Water Programma (IenW, 2022b).

Verder worden verschillende maatregelen genoemd in enkele Kamerbrieven,¹⁰ waaronder de Kamerbrief 'Water en bodem sturend' (IenW, 2022a). Het betreft met name:

- invoering van innovatieve zuiveringstechnieken bij rioolwaterzuiveringsinstallaties, waarmee opkomende chemische stoffen, waaronder medicijnresten, uit het water kunnen worden verwijderd;
- reductie van de lozing van chemische stoffen door middel van bronaanpak; en
- verbetering van de hydromorfologie (zie kader) en reductie van nutriëntenbelasting.

⁸ Zie www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/delta-aanpak/delta-aanpak-water/#PagCls_1523568

⁹ Zie <https://agrarischwaterbeheer.nl/>

¹⁰ Behalve de al genoemde Kamerbrief 'Water en bodem sturend' (IenW, 2022a) gaat het hier onder andere om de Kamerbrieven 'Voortgang Nationaal Programma Landelijk Gebied' (N&S, 2022a), 'Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging uitspraak Raad van State over Porthos' (N&S, 2022b) en 'Toekomst landbouw' (LNV, 2022) (inclusief achterliggende documenten).

Wat houdt hydromorfologie in en wat is de relatie met gezonde watersystemen?

Onder de hydromorfologie van een waterlichaam verstaan we kenmerken als rivierdynamiek en oeverkenmerken. Deze kenmerken hebben invloed op de ecologische en chemische toestand van een waterlichaam. In veel Nederlandse waterlichamen is sprake van een onnatuurlijke inrichting en een veranderde waterafvoerdynamiek. De hydromorfologie is dus aangetast.

Verstoring van de hydromorfologie kan ertoe leiden dat natuurlijke stromen worden geblokkeerd, dat trekroutes van dieren worden verstoord en dat leefgebieden voor sommige planten en dieren verdwijnen. Ook kan aantasting van de hydromorfologie tot gevolg hebben dat water te snel wordt afgevoerd, zodat oppervlakte- en grondwaterpeilen in sommige tijden te hoog of juist te laag zijn. Dit leidt dan op sommige momenten tot overstromingen en op andere momenten tot verdroging. Door dit alles neemt de biodiversiteit en de ecologische waterkwaliteit af (Verdonschot et al., 2013; PAGW, 2022).

Recent heeft de minister van IenW 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, 2023a). In deze brief wordt aangegeven dat het nog haalbaar is om de KRW-doelen te halen, al wordt het 'spannend'. Tot slot wordt geschreven dat Nederland zich goed gaat voorbereiden op de verantwoording en dossiervorming: samen met buurlanden en in overleg met de Europese Commissie.

Resterende opgaven

Ondanks tal van verbetermaatregelen die in gang zijn gezet, overschreed in 2019 75% van de oppervlaktewateren de normen voor één of meer verontreinigende stoffen. En in 2020 was bij 90% van de oppervlaktewateren de biologische waterkwaliteit nog niet goed als gevolg van (vooral) een te hoge nutriëntenbelasting en een verstoorde hydromorfologie. Bij 40% van het areaal verdrogingsgevoelige natuur is sprake van een kwantitatief tekort aan grondwater. Bij 92 van de 156 grondwaterwinningen voor de drinkwatervoorziening is de waterkwaliteit niet toereikend (Wieringen et al., 2022a). Bovendien waarschuwt het RIVM (2023) dat in de komende jaren (tussen nu en 2030) een tekort aan drinkwater dreigt. Al met al presteert Nederland op het gebied van waterbeheer relatief slecht in vergelijking met andere EU-lidstaten (CLO, 2020).

Om te komen tot goede watersystemen en te voldoen aan de KRW zal Nederland de komende jaren moeten werken aan met name de volgende drie opgaven (Galen et al., 2020; Knoben et al., 2021; Wieringen et al., 2022a; Brugh & Wassens, 2022):

- verbetering van de hydromorfologie (waterpeilen verhogen, creëren van waterbergingsgebieden, oevers natuurlijk inrichten enzovoort);
- vermindering van de nutriëntenbelasting (waaronder fosfaat en nitraat);
- vermindering van de chemische belasting.

Wij lichten deze resterende opgaven hieronder toe, waarbij wij steeds aangeven hoe het kabinet met het huidige en voorgestelde beleid de opgaven wil aanpakken.

Verbetering van de hydromorfologie

De door het kabinet gekozen aanpak om de hydromorfologie te verbeteren staat beschreven in beheerplannen die voor elk stroomgebied zijn opgesteld. De plannen bevatten een veelheid aan maatregelen voor een natuurlijker inrichting van watersystemen, waaronder het herstel van beekdalen. Ook wordt ingezet op het verhogen van grondwaterpeilen om de natuurlijke interactie met het oppervlaktewater te herstellen.

In de Kamerbrief 'Water en bodem sturend' wordt het belang van voldoende buffer- en afvoercapaciteit herbevestigd. Als voorgenoemen maatregelen noemen de IenW-bewindspersonen onder meer:

- meer peilfluctuatie toestaan in het IJsselmeer en Markermeer;
- ruimte reserveren in diepe polders voor waterberging;
- grondwater zuiniger gebruiken;
- grondwaterstanden verhogen en/of water vasthouden.

De concretisering en uitvoering van de hierboven genoemde maatregelen moet wat het kabinet betreft een plek krijgen in het Rijksbeheerplan (peilfluctuatie IJsselmeer) en in de regionale gebiedsplannen die deel uitmaken van het Nationaal Programma Landelijk Gebied. In die gebiedsplannen zullen ook afspraken moeten komen te staan over de hoeveelheid grondwater die mag worden onttrokken per jaar en door wie. Hoe de uitvoering van deze maatregelen wordt gewaarborgd, moet nog nader worden uitgewerkt.

Het voornemen is om vergunningen en andere afspraken voor het onttrekken van grondwater aan te passen als de balans tussen het grondwatersysteem en grondwaterafhankelijke functies wordt verstoord. Om te bepalen wanneer dit moment is bereikt, zullen de provincies een grondwater-plafond moeten instellen voor alle onttrekkingen bij elkaar, inclusief kleine onttrekkingen. Op het naleven van dit plafond moet toezicht en handhaving komen.

Daarnaast is het kabinet van plan om het drinkwatergebruik van huishoudens en bedrijven met 20% te reduceren. Dit zal vooral moeten worden bewerkstelligd door het gesprek aan te gaan met huishoudens en bedrijven. Maar ook beprijzing van drinkwater wordt overwogen. Om grootverbruikers te prikkelen tot een zuinige omgang met drinkwater vindt overleg plaats met de drinkwatersector en de industrie over aanpassing van de belasting op drinkwater (IenW, 2023b). Ook wil het kabinet bij grootzakelijke waterverbruikers het inzetten van drinkwater voor koelingsdoeleinden beperken. Verder heeft de minister van IenW recent toegezegd een Actieplan Leveringszekerheid drinkwater op te stellen, waarmee ruim 100 miljoen m³ extra winningscapaciteit kan worden gerealiseerd (IenW, 2023c).

In de Kamerbrief 'Water en bodem sturend' wordt tot slot nog vermeld dat bij het opstellen van ruimtelijke plannen en besluiten de zogenoemde watertoets (het meewegen van de consequenties die een ruimtelijke ingreep heeft voor de waterhuishouding) moet worden verbeterd en een dwingender karakter moet krijgen – bijvoorbeeld bij de aanleg van woningbouwlocaties.

Vermindering van de nutriëntenbelasting

Veel van het oppervlaktewater en grondwater in Nederland bevat te hoge concentraties nutriënten zoals fosfaat en nitraat om te kunnen voldoen aan de normen voor een goede ecologische toestand of een goed ecologisch potentieel. Nutriënten leiden tot eutrofiëring van het water, wat schadelijk is voor de biodiversiteit. Het fosfaat en nitraat dat zich in oppervlakte- en grondwater bevindt, is afkomstig uit de landbouw (via uitspoeling en afspoeling van meststoffen)¹¹, uit huishoudelijk en industrieel afvalwater (via rioolwaterzuiveringsinstallaties en riooloverstorten) en uit het buitenland (via grensoverschrijdende waterlichamen).

¹¹ Van afspoeling is sprake wanneer meststoffen vanaf het maaiveld het oppervlaktewater in stromen; van uitspoeling is sprake wanneer meststoffen via neerslag in het grondwater terechtkomen.

De aanpak die de Nederlandse overheid heeft gekozen om de komende jaren de concentraties van nutriënten in het water te verlagen, verloopt als volgt:

- In de stroomgebiedbeheerplannen wordt ingezet op het regionaal verminderen van de belasting met nutriënten vanuit de landbouw. Voor de aanpak hiervan wordt in de beheerplannen verwezen naar het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (LNV, 2021), het bijbehorende addendum (LNV en N&S, 2022) en het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer. Als maatregelen worden onder andere genoemd: (a) invoering van bredere bufferstroken waarop bemesting niet is toegestaan (waardoor er minder nutriënten kunnen afspoelen naar het oppervlaktewater) en (b) het opnemen van rotatieschema's met rust- en vanggewassen (die de uitspoeling van nutriënten verminderen).
- Er worden regionaal aanvullende maatregelen genomen om de stikstofbelasting op natuurgebieden te reduceren (N&S, 2022c).
- De derogatie (uitzonderingsbepaling) die voor Nederland gold onder de Europese Nitraatrichtlijn, komt te vervallen. Daardoor mag er minder dierlijke mest worden uitgereden dan voorheen en gelden er aanvullende bepalingen voor de totale mestproductie en de totale mestgift voor 'nutriënt verontreinigde gebieden'.
- De buitenlandse belasting van oppervlaktewater met nutriënten via een aantal grensoverschrijdende wateren zal aan de orde worden gesteld in overleggen met internationale riviercommissies en in bilaterale overleggen met buitenlandse overheden.
- De brief 'Water en bodem sturend' (IenW, 2022a) vermeldt dat bepaalde maatregelen voor natuur en klimaat 'meekoppelkansen' bieden voor de vermindering van nutriëntenconcentraties in het water. Het gaat dan om maatregelen die geconcretiseerd worden in de gebiedsprocessen onder het Nationaal Programma Landelijk Gebied en om de verdere uitwerking van de derogatiebeschikking.
- In de Kamerbrief 'Toekomst landbouw' (LNV, 2022) kondigt de minister van LNV voor 2032 de instelling aan van een bovennorm voor de veebezetting, die wordt uitgedrukt in aantal grootvee-eenheden¹² per hectare.
- In de Kamerbrief 'Voortgang Nationaal Programma Landelijk Gebied' (N&S, 2022a) kondigt de minister voor N&S een 'bijsturingsladder' aan, waarmee het Rijk centrale regie wil kunnen uitoefenen wanneer resultaten achterblijven ten opzichte van de verwachting in de gebiedsprocessen: van overreding en financiële maatregelen tot beleidsmaatregelen en eventueel de inzet van juridische instrumenten.
- Zoals we hiervoor al vermeldde wordt in de Kamerbrief 'Water en bodem sturend' (IenW, 2022a) aangekondigd dat de watertoets zal worden verbeterd en een dwingender karakter zal krijgen.

Vermindering van de chemische belasting

De chemische stoffen die zich in het Nederlandse oppervlakte- en grondwater bevinden, zijn onder andere afkomstig van de landbouw (van waaruit onder andere gewasbeschermingsmiddelen in het grond- en oppervlaktewater terechtkomen), van de industrie (van waaruit afvalwater direct wordt geloosd op het oppervlaktewater) en van rioolwaterzuiveringsinstallaties (mede door indirecte lozingen op het riool). Daarnaast worden er chemische stoffen aangevoerd vanuit het buitenland, via grensoverschrijdende wateren. De chemische belasting die deze stoffen teweegbrengen, heeft negatieve invloed op de ecologische toestand c.q. het ecologisch potentieel van een watersysteem. Bovendien kunnen chemische stoffen in het oppervlakte- en grondwater schadelijk zijn voor de gezondheid. De KRW bevat daarom normen voor verschillende stofgroepen.

¹² Het aantal grootvee-eenheden (GVE) op een bedrijf is de optelsom van het aantal melkkoeien en jongvee, omgerekend naar de fosfaatproductie van één melkkoe. De fosfaatproductie van één melkkoe is daarbij op 1 gesteld (CBS, 2023a).

Ten aanzien van de 'prioritaire stoffen' waarvoor de KRW normen vermeldt, heeft Nederland nog een resterende opgave. Voor een deel van die stoffen geldt 2027 als eindtermijn, voor enkele andere stoffen geldt een latere einddatum. De Europese Commissie heeft bovendien voorstellen gedaan om het aantal prioritaire stoffen uit te breiden (European Commission, 2022).

De KRW bevat daarnaast per lidstaat vastgestelde normen voor specifieke verontreinigende stoffen. In Nederland werden in 2019 overschrijdingen van de KRW-normen voor één of meer van deze stoffen aangetroffen in 98% van de waterlichamen (Knoben et al., 2021). Bij sommige wateren was er zelfs sprake van achteruitgang ten opzichte van eerdere waarnemingen uit 2009.

Voorts is in de Nederlandse wateren sprake van verontreiniging met stoffen die buiten de KRW-beoordeling vallen (gewasbeschermingsmiddelen, medicijnresten, opkomende stoffen),¹³ maar die niettemin van invloed zijn op de ecologische kwaliteit, waarvoor wél KRW-doelen gelden.

De aanpak die de Nederlandse overheid heeft gekozen om de belasting van het oppervlakte- en grondwater met chemische stoffen te verlagen, is als volgt:

- De stroomgebiedbeheerplannen richten zich op bronbeleid. Dit beleid omvat bijvoorbeeld het aanpassen van de regels voor toelating, gebruik en uitspoeling van gewasbeschermingsmiddelen conform de Toekomstvisie gewasbescherming 2030 (LNV, 2020). Ook wordt ingezet op de actualisering van lozingsvergunningen conform de Delta-aanpak Waterkwaliteit. In de Kamerbrief 'Water en bodem sturend' (IenW, 2022a) wordt erkend dat de uitvoeringspraktijk bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving in relatie tot waterkwaliteit en -kwantiteit op dit moment nog tekortschiet en een impuls heeft.
- In de Kamerbrief 'Water en bodem sturend' beschrijven de IenW-bewindspersonen het belang van de verschillende elementen uit het bestaande stoffenbeleid, van het minimaliseren van het gebruik van gevaarlijke stoffen tot het aanscherpen van lozingsvergunningen. Ook onderstrepen zij het belang van aanvullende zuivering door rioolwaterzuiveringsinstallaties, specifiek gericht op verwijdering van chemische stoffen en medicijnresten. Concrete aanvullende maatregelen in het kader van het stoffenbeleid worden niet voorgesteld.
- We noemen hier ten slotte nogmaals de aankondiging uit de Kamerbrief 'Water en bodem sturend' (IenW, 2022a) dat de watertoets zal worden verbeterd en een dwingender karakter zal krijgen. Deze maatregel is eveneens relevant vanuit het oogpunt van (de aanpak van) chemische belasting.

3. Onze observaties bij de Nederlandse beleidsaanpak

Wij vinden dat de in de vorige paragraaf besproken beleidsnota's en beleidsbrieven van het kabinet de huidige problemen rond de Nederlandse watersystemen goed beschrijven en een heldere visie geven op hoe (met welke instrumenten en maatregelen) de KRW-doelen dichterbij zouden kunnen worden gebracht. De intentie is duidelijk om te komen tot een integrale aanpak, waarin bodem, water en klimaat onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Toch plaatsen wij kanttekeningen bij de geschetste beleidsaanpak.¹⁴

¹³ 'Opkomende stoffen' zijn stoffen die pas sinds relatief korte tijd in het water worden aangetroffen en waarvan nog niet precies bekend is in hoeverre ze schadelijk zijn voor de gezondheid of de leefomgeving.

¹⁴ De kanttekeningen in deze paragraaf zijn deels ook naar voren gebracht door (a) de commissie-Nijhof, die in 2022 een wetenschappelijke review opstelde bij de IenW-brief over Water en bodem sturend (Deltares, 2022), en (b) Rijkswaterstaat, die in 2022 een uitvoerbaarheidstoets verrichtte op dit voorgenomen beleid (Rijkswaterstaat, 2022).

Succesvol beroep op uitzonderingen weinig kansrijk, maar kabinet rekent er wel op

Het is ons opgevallen dat het kabinet ervan uitgaat dat aan de KRW is voldaan als uiterlijk in 2027 alle maatregelen die op termijn moeten leiden tot het bereiken van de KRW-doelen, zijn getroffen. De aanname daarbij is dat het mogelijk zal zijn om voor elke situatie waarin wel een maatregel is getroffen, maar het bijbehorende doel nog niet is bereikt, als lidstaat een beroep te doen op de uitzonderingsbepalingen die de KRW kent voor latere doelrealisatie.

De bedoelde uitzonderingsbepalingen zijn echter voorbehouden aan specifieke situaties. De KRW vermeldt dat latere doelrealisatie alleen is toegestaan als de vertraging wordt veroorzaakt door natuurlijke omstandigheden (KRW, artikel 4 lid 4c) of als andere uitzonderingsbepalingen van toepassing zijn. Aan elk van deze uitzonderingsbepalingen is een zware bewijslast verbonden. Is geen van de beschreven situaties aan de orde, dan is doelrealisatie verplicht binnen de gestelde termijn, dus uiterlijk in 2027.

Gegeven het voorgaande betwijfelen wij of de benadering van het kabinet realistisch is.

Veel voorgenomen maatregelen komen vrijblijvend over of zijn weinig concreet

In de Kamerbrief 'Water en bodem sturend' (IenW, 2022a) spreekt het kabinet uit dat water en bodem sturend zouden moeten zijn voor het beleid op tal van andere domeinen. Dat is essentieel binnen de systeembenadering die de KRW vraagt en die nodig is om tot goed oppervlakte- en grondwater te komen. Het belang dat het kabinet hiermee lijkt toe te kennen aan water en bodem als basis voor ons bestaan is echter vrijblijvend geformuleerd, namelijk in termen van 'aandacht geven aan' en 'rekening houden met'. Voor zover er beleidsvoorstellen worden gedaan, signaleren wij dat deze minimaal zijn vertaald in concrete maatregelen. Bij het waterpeilbeheer bijvoorbeeld, biedt het beleid veel keuzevrijheid voor de invulling van de beleidsdoelen (die een aanzienlijke bandbreedte kennen). Onduidelijk is waarop de keuzes moeten worden gebaseerd. Ook ontbreekt menigmaal een tijdpad en het juridisch instrumentarium dat nodig is om zo nodig naleving van maatregelen af te dwingen (Groothuijse, 2023).

De zojuist gesignaleerde vrijblijvendheid wordt versterkt doordat het kabinet in de Kamerbrief 'Water en bodem sturend' vermeldt dat het principe *comply or explain* (pas toe of leg uit) van toepassing is bij de uitvoering van maatregelen. Daarmee biedt het kabinet ruimte om bij het beleid af te wijken van het beginsel dat water en bodem sturend moeten zijn. Hoewel het kabinet erkent dat *comply or explain* niet van toepassing is op *verplichtingen* die voortkomen uit de KRW, kunnen maatregelen die niet rechtstreeks ten behoeve van de KRW worden genomen, maar indirect wel effect op hebben op het watersysteem, op deze manier vrijblijvend worden ingevuld.

Vrijblijvendheid nemen wij eveneens waar als het gaat om de gebiedsprocessen die deel uitmaken van het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Het kabinet verwacht hier veel van, ook op het gebied van gezonde watersystemen. Niet duidelijk is echter hoe de bestuurlijke afspraken die in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied worden gemaakt, worden omgezet in juridisch verankerde besluiten die garanderen dat de KRW-doelen in 2027 worden gehaald.

We lezen verder in de Kamerbrief 'Water en bodem sturend' (IenW, 2022a) dat er meer aandacht nodig is voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, maar concrete informatie over het hoe, wat en wie ontbreekt daarbij. Rollen en verantwoordelijkheden zijn nog niet omschreven en verdeeld, en een oplossing voor het gebrek aan de benodigde menskracht en financiën is er evenmin.

Vrijblijvend vinden wij ten slotte ook de aanpak waarmee het kabinet 20% reductie van drinkwatergebruik wil bewerkstelligen. Deze reductie is van belang in het licht van de KRW-doelen voor (a) de beschikbaarheid van voldoende drinkwater van goede kwaliteit en (b) herstel van de balans tussen aanvulling en onttrekking van grond- en oppervlaktewater. Wij betwijfelen of 'in gesprek gaan met huishoudens en bedrijven' voldoende garantie biedt om de beoogde reductie van het drinkwatergebruik te bewerkstelligen. Vermindering van het drinkwatergebruik is overigens niet alleen nodig vanwege de KRW-doelen, maar ook gezien de toenemende vraag naar drinkwater door bevolkingsgroei, economische groei en regionaal stedelijke uitbreiding en ook gezien de verslechtering van de kwaliteit van drinkwaterbronnen (zie ook Vewin, 2022; RIVM, 2023).

Of de voorgenomen maatregelen voldoende zijn om de KRW-doelen te halen, is onzeker

In 2021 gaf de minister van LNV in het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (LNV, 2021) aan dat de KRW-doelen voor de maximale nitraatconcentraties niet zouden worden gehaald. In het addendum op het 7^e actieprogramma (LNV & N&S, 2022) werden vervolgens aanvullende maatregelen opgenomen, waarmee de nitraatdoelen alsnog zouden kunnen worden gehaald. Maar het addendum biedt hiervoor goed beschouwd geen waarborgen, omdat uitwerking van de voorgenomen maatregelen afhankelijk is gemaakt van de uitvoering van het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de bijbehorende provinciale plannen. De effectiviteit van alle maatregelen tezamen is bovendien niet onderzocht.

Ook de maatregelen die staan vermeld in de Kamerbrief 'Water en bodem sturend' (IenW, 2022a) bieden geen zekerheid over de realiseerbaarheid van de KRW-doelen. Provincies, waterschappen en andere partners moeten in gebiedsprogramma's aangeven welke aanvullende maatregelen hiervoor nog nodig zijn. De effectiviteit van alle maatregelen is ook in dit geval nog niet onderzocht.

Wieringen et al. (2022a) verwachten dat het gehele pakket van beleidsmaatregelen niet voldoende zal zijn om in 2027 overal in Nederland aan de doelen van de KRW te voldoen. Gies et al. (2023) geven hetzelfde aan voor het maatregelenpakket in de landbouw in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Bij de tussenevaluatie die voor 2024 staat gepland, zal moeten blijken of Nederland op koers ligt met het uitvoeren van de maatregelen en de doelrealisatie. Duidelijk mag zijn dat daarna de ruimte om nog tijdig bij te sturen zeer beperkt is.

Kabinet wil sturen met vergunningen, maar sommige vergunningplichten komen te vervallen

In de Kamerbrief 'Water en bodem sturend' (IenW, 2022a) spelen vergunningen een belangrijke rol als uitvoeringsinstrument. Echter, bij de invoering van de Omgevingswet komen vergunningplichten voor het waterbeheer te vervallen (Rijkswaterstaat, 2022). In plaats daarvan zal worden volstaan (net als bij het algemene milieubeheer) met algemene regels – tenzij er sprake is van activiteiten waarvoor een afzonderlijke vergunningplicht in het leven wordt geroepen.

Algemene regels zouden in beginsel voldoende moeten kunnen zijn om de KRW-doelen te halen. In uitzonderlijke situaties kunnen dan op specifieke locaties maatwerkvoorschriften of maatwerkregels worden ingezet om aan de KRW-doelen te voldoen. Ook een versoepeling van de algemene regels is denkbaar, wanneer al aan de vereiste waterkwaliteit wordt voldaan.

Echter, de algemene regels die het kabinet op dit moment voor ogen heeft (te weten de algemene regels die straks ook zullen gelden onder de Omgevingswet), zijn op veel locaties niet voldoende om de KRW-doelen te halen. Dit betekent dat ook generieke waterkwaliteitsproblemen moeten worden opgelost door een regionale aanpak met veel maatwerkvoorschriften en -regels. Wij vragen ons daarom af of deze regionale aanpak wel de juiste en meest effectieve keuze is.

4. Onze conclusies over tijdige realisatie van de KRW-doelen

De observaties die we in de voorgaande paragraaf hebben beschreven, brengen ons tot een drietal conclusies, die we hieronder toelichten.

Nederland haalt de KRW-doelen niet

In de brief van 11 april 2023 schrijft de minister van IenW aan de Tweede Kamer: "Als alle afgesproken maatregelen tijdig worden uitgevoerd, als de transitie in het landelijk gebied en de overige aanvullende maatregelen tijdig gerealiseerd worden, en als we in staat zijn afwijkingen te motiveren binnen de ruimte die de KRW biedt, kan Nederland naar verwachting in 2027 aan de KRW voldoen (IenW, 2023a)."

Op basis van de analyse die wij voor dit briefadvies hebben verricht, concluderen wij dat het halen van de KRW-doelen in 2027 met het huidige beleid redelijkerwijs **niet** meer mogelijk is. De uitvoering van dat beleid wordt bovendien door verschillende (aanstonds nader toe te lichten) factoren dusdanig belemmerd, dat de KRW-doelen naar ons oordeel ook ná 2027 niet bereikbaar zijn zonder aangescherpte beleidsaanpak.

Twee belangrijke redenen waarom wij concluderen dat Nederland de KRW-doelen in 2027 niet haalt, zijn

- Voor de verbetering van de hydromorfologie en de reductie van nutriëntenbelasting vertrouwt Nederland sterk op een succesvolle beleidsuitvoering binnen de gebiedsprocessen die deel uitmaken van het Nationaal Programma Landelijk Gebied. In deze gebiedsprocessen moeten de opgaven op het gebied van natuur, water en klimaat integraal en gelijktijdig worden opgepakt. Deze gebiedsprocessen moeten echter op veel plekken nog op gang komen. De maatregelen moeten nog worden bepaald én nog worden uitgevoerd. De ervaring die tot nu toe is opgedaan met gebiedsprocessen leert dat zo'n traject veel tijd in beslag kan nemen.¹⁵ In het beleid zijn voor elk van de drie opgaven termijnen geformuleerd (2027 voor water, 2030 voor stikstof en 2035 voor klimaat). Wat de opgaven voor het waterdomein betreft verwachten wij niet dat de activiteiten binnen de gebiedsprocessen, gegeven het huidige uitvoeringstempo, in 2027 voldoende zullen hebben opgeleverd voor het bereiken van de KRW-doelen.
- Om de belasting van het grond- en oppervlaktewater met nutriënten en chemische stoffen te verminderen, zullen bij sommige rioolwaterzuiveringsinstallaties in het land extra zuiveringsstappen nodig zijn. Een aantal waterbeheerders heeft echter nog geen plannen voor de benodigde aanpassing van de installaties en/of heeft deze aanpassingen nog niet opgenomen in de meerjarenbegroting.

Niet tijdig bereiken KRW-doelen heeft ecologische, economische én juridische consequenties

Als Nederland niet tijdig aan de KRW voldoet en zich ook niet met succes kan beroepen op de uitzonderingsbepalingen, zijn de consequenties driedig. In de eerste plaats zijn er ecologische consequenties: de ongewenste effecten die de slechte waterkwaliteit en -kwantiteit in Nederland hebben op de natuur en daarmee ook op de gezondheid, zullen langer voortduren. Sommige van deze effecten – zoals verlies van biodiversiteit (beschreven in eerdere paragrafen) – kunnen onomkeerbaar zijn; kantelpunten zijn daarbij moeilijk vooraf aan te geven. In de tweede plaats zijn er economische consequenties: zolang niet aan de KRW-doelen is voldaan, zullen er ongewenste effecten zijn voor de drinkwaterwinning, de industrie en de landbouw. Er zal onvoldoende water van goede kwaliteit beschikbaar zijn voor productieprocessen en het zuiveren van water voor deze

¹⁵ De ervaringen waaraan wij hier refereren betreffen Schiermonnikoog (Linde, 2021) en Buitenland van Rhon (May & Verdaas, 2019).

processen zal duurder worden. In de derde plaats heeft het niet tijdig bereiken van de KRW-doelen juridische consequenties (die op hun beurt extra economische effecten kunnen hebben).

Op de juridische consequenties en de mogelijke economische repercussies daarvan gaan we hieronder nader in.

Als Nederland niet voldoet aan de KRW-verplichtingen kan dit twee gevolgen hebben:

- Belanghebbenden kunnen bij de nationale rechter een verbod eisen op het opstarten, uitbreiden of doorzetten van activiteiten met negatieve gevolgen voor het watersysteem, zoals:
 - industriële activiteiten (vanwege daaruit voortvloeiende lozingen op de riolering of – al dan niet vergunningplichtig – op het oppervlaktewater);
 - bouw- en infrastructurele activiteiten (vanwege onttrekking van grondwater voor bemaling, diffuse verontreiniging door afspoeling van wegen en/of extra belasting van rioolwater-zuiveringsinstallaties; zie ook Wieringen et al., 2022b);
 - landbouwactiviteiten (vanwege de diffuse verspreiding van meststoffen of gewas-beschermingsmiddelen en onttrekking van water voor beregening).

Als zulke verboden inderdaad op last van de rechter worden ingesteld, kunnen lokaal activiteiten noodgedwongen stil komen te liggen – net zoals is gebeurd in het stikstofdossier.¹⁶

- De Europese Commissie kan Nederland in gebreke stellen vanwege het niet voldoen aan de KRW-verplichtingen en het Hof van Justitie van de EU kan Nederland voor niet-naleving van de KRW boetes en/of dwangsommen opleggen. De dwangsommen kunnen oplopen tot € 212.494 per dag (circa € 80 miljoen op jaarbasis). De boetes kennen geen maximumbedrag. Uitgaande van maximale ernst en een inbreukduur van zes jaar, zou de boete voor Nederland ongeveer € 50 miljoen bedragen (Wienhoven et al., 2021).

Overigens is het niet zo dat de zojuist beschreven consequenties zich pas vanaf 2027 kunnen voordoen. Activiteiten met negatieve gevolgen voor het watersysteem kunnen ook nu al op grond van de KRW juridisch worden ingeperkt door nationale rechters of het Hof van Justitie van de EU. Dat is buiten Nederland ook al gebeurd; zie kader.

Voorbeelden van juridische uitspraken op grond van de Kaderrichtlijn Water

- a. Het Hof van Justitie van de EU heeft in 2015, in een zaak tussen de Duitse milieu- en natuur-beschermingsbond en de Duitse staat, die draaide om de uitdieping van gedeelten van de rivier de Wezer, bepaald dat projecten die een achteruitgang van de ecologische toestand van een oppervlaktewater teweeg zouden brengen, niet mochten worden goedgekeurd.
- b. Het Hof van Justitie van de EU heeft in 2022, in een zaak waarin de Franse Raad van State hierover vragen had gesteld, bepaald dat er nooit sprake mag zijn van een achteruitgang van de waterkwaliteit, ook niet als deze tijdelijk van aard is.
- c. Het Hof van Justitie van de EU heeft in 2021 Spanje veroordeeld omdat deze lidstaat niet voldeed aan de verplichtingen van de KRW. Zo had deze lidstaat:
 - bij de schattingen van grondwateronttrekkingen geen rekening gehouden met de illegale wateronttrekking en de wateronttrekking die met het oog op de stedelijke bevoorrading plaatsvindt;
 - geen maatregelen genomen om te voorkomen dat beschermde habitattypen zouden worden verstoord als gevolg van de grondwateronttrekking ten behoeve van het toerisme;

¹⁶ Knelpunten rond watersystemen zijn meer locatiegebonden dan knelpunten rond stikstofdepositie, maar de KRW-voorschriften zijn, net als de stikstofregelgeving, aan de orde bij vrijwel alle vergunningplichtige activiteiten. De KRW biedt in vergelijking met de stikstofregelgeving wel meer mogelijkheden om uitzonderingen te motiveren.

- niet voldaan aan verplichtingen uit de Habitatrichtlijn, omdat geen passende maatregelen waren genomen ter voorkoming van grondwateronttrekking in beschermd natuurgebied.
- d. Het zogenoemde Detmold-arrest (Hof van Justitie van de EU, 2020) laat zien dat achteruitgang van de chemische toestand van een grondwaterlichaam verboden is. Het arrest gaat over afstromend regenwater bij een aan te leggen weg, dat gedeeltelijk wordt geloosd op het grondwater. Het Hof van Justitie van de EU oordeelde dat onderzoek naar de effecten van de voorgenomen activiteit moet worden uitgevoerd *voordat* een activiteit wordt goedgekeurd. Er is sprake van 'achteruitgang' van de chemische toestand van een grondwaterlichaam als ten minste één van de kwaliteitsnormen of drempelwaarden wordt overschreden, ook als het grondwater niet in een lagere kwaliteitsklasse komt. Indien er al sprake is van een normoverschrijding, dan is iedere *voorzienbare* verhoging van de concentratie van een verontreinigde stof een achteruitgang in de zin van artikel 4 van de KRW (Holten, 2022).

Diverse belemmerende factoren staan realisatie van KRW-doelen in de weg

Sinds de inwerkingtreding van de KRW, 23 jaar geleden, is maar een klein percentage van de Nederlandse wateren voor alle parameters in een goede toestand gekomen. Hoe komt het dat er tot op heden niet voldoende is bereikt? Over (onder meer) deze vraag hebben wij in interviews en een drietal expertsessies gesproken met diverse deskundigen uit de wetenschap, het bedrijfsleven en de overheid.¹⁷ Uit deze gesprekken kwamen drie factoren naar voren die in Nederland een succesvolle implementatie van de KRW belemmeren: (a) een gebrek aan urgentiegevoel, (b) tekortkomingen in de gebruikte beleidsinstrumenten en de juridische uitwerking daarvan en (c) een onvolledige vervulling van taken en verantwoordelijkheden. We lichten deze belemmerende factoren hieronder nader toe.

Gebrek aan urgentiebesef

Zoals wij in het briefadvies al opmerkten, lijkt de Nederlandse politiek, zowel op het niveau van gemeenten, provincies en waterschappen als op rijksniveau, zich de afgelopen jaren niet ten volle bewust te zijn geweest van de urgentie van het watervraagstuk. Recent is daarin wel enige verandering gekomen. Zo wordt op nationaal niveau het belang van gezonde watersystemen erkend in de Kamerbrief 'Water en bodem sturend' (IenW, 2022a). Het kabinet benadert in deze Kamerbrief het systeem van water en bodem als één geheel en onderkent dat er aandacht nodig is voor de waarde van water voor huidige én toekomstige generaties. Daarmee sluit het kabinet aan bij de geest van de KRW. Ook onderschrijft het kabinet impliciet de EU-milieubeginselen zoals het voorzorgsbeginsel, het beginsel dat vervuiling bij voorkeur bij de bron wordt aangepakt en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Dit ontluikende nationale besef van urgentie beperkt zich vooralsnog echter, zo hebben wij moeten vaststellen, tot woorden en schone intenties. De feitelijke uitvoering van het beleid legt het kabinet neer in de regio, waarbij veelal gebruik wordt gemaakt van vrijwillige beleidsinstrumenten. De vraag is of deze gedecentraliseerde vrijwillige aanpak voldoende is om te waarborgen dat de noodzakelijke maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd en de doelen (tijdig) worden bereikt.

Tekortkomingen in de gebruikte beleidsinstrumenten en de juridische uitwerking daarvan

Dat het Nederlandse beleid de afgelopen decennia te weinig resultaat heeft opgeleverd, hangt niet alleen samen met de zojuist besproken keuze om veel van de beleidsuitvoering te laten geschieden op basis van vrijwilligheid, maar ook met de beperkte doorwerking van de waarde van water en

¹⁷ Wij hebben een expertsessie gehouden over elk van de opgaven waaraan Nederland de komende jaren moet werken om te voldoen aan de KRW: verbetering van hydromorfologie, vermindering van nutriënten, vermindering van chemische stoffen. Ook hebben we een drietal essays laten schrijven die reflecteren op duurzame watersystemen na 2027. In de bijlage 'Totstandkoming van dit briefadvies' staat vermeld welke personen en instanties wij voor dit deel van ons onderzoek hebben geraadpleegd.

KRW-doelen en -normen in de besluitvorming op aanpalende beleidsterreinen, zoals industrie, bouw, infrastructuur en landbouw. De doorwerking beperkt zich tot het medeondertekenen van strategische plannen door de desbetreffende bewindspersonen. Dat blijkt in de praktijk niet voldoende.

Voor het behalen van de KRW-doelen is de inzet vereist van het kabinet, de provincies, de gemeenten en de waterschappen. Over hun gezamenlijke inspanningen zijn in de loop der jaren afspraken gemaakt in bestuurlijke overleggen. Deze afspraken zijn echter vervolgens niet juridisch bindend vastgelegd. Omdat de bepalingen uit de KRW zonder uitzondering een verplichtend karakter hebben, zijn bindende regels onontbeerlijk voor een succesvolle uitvoering. Veel van de beleidsinstrumenten die het kabinet inzet om de KRW-doelen te realiseren, missen de vereiste scherpte.

Dat geldt bijvoorbeeld voor eerder vermelde watertoets. Deze stelt twee verplichtingen aan initiatiefnemers van ruimtelijke plannen: (1) ze moeten de regionale waterbeheerder vroegtijdig in de planvorming betrekken, zodat deze kan nagaan of er rekening wordt gehouden met effecten op het watersysteem in de omgeving; (2) ze moeten in hun plannen verantwoording afleggen over hoe ze zijn omgegaan met de inbreng van de waterbeheerder. Maar in de praktijk levert de toets onvoldoende zekerheid op dat effecten op het watersysteem voldoende worden meegewogen. De uitkomsten van de toets hebben namelijk geen verplichte doorwerking in de besluitvorming over ruimtelijke plannen en besluiten.

Illustratief is ook de vrijblijvende manier waarop in het beleid wordt omgesprongen met een aantal activiteiten die grote invloed hebben op de watersystemen in Nederland, zoals gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, lozingen op het riool en onttrekking van grondwater voor de beregening van landbouwgronden. Deze activiteiten zijn niet vergunningplichtig gemaakt, waardoor de overheid er onvoldoende op kan sturen. Tegelijkertijd worden aan bedrijven die stoffen lozen op het oppervlaktewater juist vergunningen voor onbepaalde tijd afgegeven. Voor zover voor zulke vergunningen een actualisatieplicht geldt, wordt deze in de praktijk niet of nauwelijks toegepast (Oostdijk et al., 2020). Door dit soort beleidskeuzes ten aanzien van de regulering kan de overheid niet of nauwelijks bijsturen wanneer niet aan de KRW-doelen wordt voldaan.

De beleidskeuzes die Nederland heeft gemaakt bij het aanwijzen van 'KRW-wateren' laten iets vergelijkbaars zien. Alhoewel de KRW-doelen voor alle wateren gelden, vallen niet alle wateren onder de monitoringverplichting van de KRW. Met name de kleinere wateren vallen hierbuiten. Deze wateren (sloten, stedelijk water, vennen, bovenlopen van beeksystemen) liggen echter veelal in intensief gebruikt landelijk gebied en hebben daardoor grote invloed op de kwaliteit van de verbonden waterlichamen. De op grond van de KRW verplichte monitoring is daardoor op sommige plekken onvoldoende representatief. De oorzaken van het niet halen van de KRW-doelen en de benodigde maatregelen om deze wel te halen zijn dan niet in beeld.

Er ontbreekt daarnaast een totaaloverzicht van de wateronttrekkingshoeveelheden voor beregening door de landbouw, omdat deze onttrekkingen grotendeels onder de meldingsplicht vallen. Registratie van onttrokken hoeveelheden is alleen voorgeschreven voor vergunningen. Bij een meldingsplicht verschilt het per waterschapsverordening of die registratie verplicht is. Ook ontbreekt een beeld van de kleine onttrekkingen tot 10 m³/uur omdat deze vrijgesteld zijn van een vergunnings- of meldingsplicht (UvW & IPO, 2021).

Ook de juridische uitwerking van het nationale beleid laat tekortkomingen zien. Dit komt doordat, zoals we hiervoor al hebben vastgesteld, de KRW-doelen en -normen onvoldoende doorwerken op andere beleidsterreinen. De doelen voor de KRW zouden niet alleen richtinggevend moeten zijn in de besluitvorming over onderwerpen binnen het waterdomein, maar ook in de plan-, besluitvorming en wetgeving over onderwerpen op andere beleidsterreinen die van invloed zijn op de watersystemen. Maar dat blijkt in de praktijk niet het geval – met als gevolg dat allerlei sectorale wetgeving tekortschiet in de noodzakelijke bijdrage om de KRW-doelen te kunnen halen. Twee voorbeelden:

- De uitwerking van de Europese Nitraatrichtlijn in Nederlands beleid komt niet overeen met de doelen van de KRW. De landelijke waterkwaliteitsnorm voor nitraat is in de mestregelgeving gesteld op 50 milligram per liter. Deze norm is bedoeld om het drinkwater te beschermen. Maar voor ecologisch gezonde watersystemen conform de KRW, is deze norm te hoog (RIVM, 2020). De 50 milligram per liter voor nitraat is, omgerekend naar stikstof, drie tot vijf keer hoger dan het doel dat uit ecologisch oogpunt geldt voor de totale hoeveelheid stikstof in oppervlaktewateren. Hiervoor worden op provinciaal niveau specifieke doelen gesteld, maar de landelijke mestregelgeving sluit daar niet op aan. Waterschappen zouden maatwerkvoorschriften kunnen opstellen, maar die zouden dan betrekking hebben op grote delen van Nederland. Maatwerkvoorschriften zijn daar niet voor bedoeld.
- De normen die het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) gebruikt bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen, zijn vaak minder streng dan de waterkwaliteitsnormen van de KRW. Het Ctgb laat zodoende gewasbeschermingsmiddelen toe waarvan bekend is dat gebruik ervan kan leiden tot overschrijding van de KRW-normen in oppervlaktewater (Unie van Waterschappen, 2022).

Onvolledige vervulling van taken en verantwoordelijkheden

Gemeenten, provincies (of namens deze beide de omgevingsdiensten), waterschappen en het Rijk dragen ieder afzonderlijk taken en verantwoordelijkheden die van belang zijn voor het bereiken van gezonde watersystemen. Wij signaleren dat de daadwerkelijke verbetering van de watersystemen in Nederland wordt belemmerd doordat in de uitvoeringspraktijk sommige taken onvolledig worden uitgevoerd, andere taken niet goed zijn toegedeeld en bepaalde verantwoordelijkheden onvoldoende worden opgepakt:

- Rijkswaterstaat en de waterschappen lopen achter met de uitvoering van hydromorfologische maatregelen uit de stroomgebiedbeheerplannen. Het budget voor deze maatregelen is weliswaar gereserveerd, maar er is een gebrek aan menskracht. Daarnaast wordt de uitvoering in sommige gevallen bemoeilijkt doordat de grond in kwestie niet in eigendom is.
- Een aantal waterschappen past de al jaren verplichte extra (vierde) zuiveringstrap bij de rioolwaterzuivering, gericht op verdergaande nutriëntenverwijdering, nog niet toe. Ook innovatieve zuiveringstechnieken voor chemische stoffen worden nog niet door alle waterschappen toegepast in de rioolwaterzuiveringsinstallaties.
- De wettelijk verplichte actualisatie van vergunningen vindt onvoldoende plaats. Veel bestaande vergunningen worden niet aangepast, ofschoon dit volgens de regels wel zou moeten. Ook is er sprake van latente ruimte bij vergunningen. Overheden durven veelal niet te besluiten tot het aanscherpen of intrekken van vergunningen als daar eigenlijk een verplichting toe bestaat, uit angst voor hoge claims van bedrijven die zich zouden kunnen beroepen op verworven rechten. Daarnaast speelt ook hier een tekort aan menskracht een rol.
- Het toezicht en de handhaving zijn sterk versnipperd en schieten nog vaak tekort. Dit wordt mede veroorzaakt door gebrek aan kennis en menskracht (Oostdijk et al., 2020).
- Overheden spreken elkaar zonder effect aan op het tekortschieten in planvorming of uitvoering. Zo geeft het Rijk niet aan of de plannen die provincies en waterschappen hebben op het gebied

van water, adequaat zijn om de KRW-doelen te halen. Ook is vaak niet helder wie gaat bijsturen en met behulp van welke instrumenten, als doelen niet worden gehaald of taken niet worden uitgevoerd (Wuijts et al., 2022). Verder hebben decentrale overheden wettelijk gezien niet de mogelijkheid om de rijksoverheid aan te spreken wanneer die haar taken om generiek rijksbeleid vast te stellen of aan te scherpen onvoldoende uitvoert.

- Provincies, waterschappen en gemeenten geven nog nauwelijks invulling aan hun wettelijke zorgplicht voor de bescherming van drinkwaterbronnen (RIVM, 2018; Vewin, 2018).¹⁸ Dit is een verantwoordelijkheid die voortvloeit uit de Drinkwaterwet en die doorwerkt in bijvoorbeeld de ontwikkeling en uitvoering van ruimtelijk beleid, vergunningverlening (zowel voor lozings- als onttrekkingsvergunningen) en handhaving. Maar in de praktijk doen de betrokken overheden (provincies, waterschappen en gemeenten) er weinig aan. Soms speelt hier mee dat het voor de overheden onduidelijk is wat er van hen wordt verwacht en hoe ze hun verantwoordelijkheid zouden kunnen of moeten invullen.

5. Onze aanbevelingen

De KRW is sinds 2000 van kracht en is ingesteld om te zorgen dat de watersystemen binnen de gehele EU gezond zijn. Na 23 jaar is dit doel in Nederland nog verre van gerealiseerd. Slechts een beperkt percentage van de Nederlandse wateren verkeert voor alle parameters in een goede toestand of bezit een goed ecologisch potentieel. Om te voldoen aan de KRW moet er in de Nederlandse waterlichamen nog veel verbeteren, met name op het gebied van hydromorfologie, nutriënten en chemische stoffen.

Om de benodigde verbeteringen te realiseren zijn in de stroomgebiedbeheerplannen en de Kamerbrief 'Water en bodem sturend' (IenW, 2022a) diverse maatregelen geformuleerd. Het baart ons echter zorgen dat al dit beleid, vaststaand en aangekondigd, vrijblijvend is geformuleerd en niet of onvoldoende wordt uitgevoerd. Wij concluderen dat als gevolg hiervan de KRW-doelen niet worden gehaald. Dit vormt een bedreiging voor onder andere de gezondheid, de natuur, de productie van drinkwater, de (levensmiddelen)industrie en de landbouw. Tevens zijn juridische consequenties te verwachten.

Het is naar ons oordeel essentieel dat het belang van gezonde watersystemen door alle betrokken partijen wordt erkend en dat dit belang ook juridisch wordt verankerd. Vrijwilligheid heeft tot nu toe immers niet tot de gewenste resultaten geleid. In de vijf aanbevelingen die wij hieronder presenteren, ligt het accent dan ook op het juridisch verplichten van de generieke doorwerking van de KRW in het beleid. We geven aan welke aanscherpingen in de regelgeving en de beleidsuitvoering hiervoor nodig zijn. Ook bespreken we extra beleidsmaatregelen die nodig zijn op het gebied van hydromorfologie, nutriënten en chemische stoffen, om realisatie van de KRW-doelen binnen bereik te krijgen. Dat alle KRW-doelen daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd, is daarmee echter niet gegarandeerd. Als laatste bevelen wij daarom aan om zo spoedig mogelijk de effecten van alle maatregelen door te rekenen.

Aan de hand van deze aanbevelingen kan het Nederlandse KRW-beleid naar onze verwachting ruim voor 2027 zo worden ingericht dat het bereiken van de KRW-doelen, zij het later dan 2027, in voldoende mate is gewaarborgd.

¹⁸ Op 7 maart 2023 is een motie aangenomen om de bestaande doelen voor het verminderen van verontreiniging van drinkwaterbronnen met nitraat en bestrijdingsmiddelen als randvoorwaarden op te nemen in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (Tweede Kamer, 2023).

Op die manier worden de KRW-doelen zo snel als mogelijk bereikt, zodat water weer duurzaam wordt gebruikt en de natuur wordt beschermd. Daarmee worden de risico's voor de Nederlandse gezondheid en economie beperkt.

[1] Zorg voor betere doorwerking van de KRW op alle relevante beleidsterreinen en tref hiervoor verplichtende maatregelen

KRW-doelen verankeren in alle beleidsdomeinen met invloed op watersystemen

Wij vinden dat het kabinet daadwerkelijk gezamenlijke verantwoordelijkheid moet nemen en moet blijven uitdragen voor het halen van de KRW-doelen. Immers, het is de lidstaat Nederland die uiteindelijk op een juiste implementatie van de richtlijn kan worden aangesproken (ook in juridische zin). Daarom moet worden gewaarborgd dat de KRW-doelen en de bijbehorende normen expliciet en bindend doorwerken in de wet- en regelgeving voor *alle* beleidsterreinen die mede bepalen of de KRW-doelen worden bereikt. 'Rekening houden met de KRW-doelen' is daarbij niet voldoende; 'in acht nemen van de KRW-doelen' is de formulering die zou moeten worden gebruikt in de desbetreffende wet- en regelgeving.

De beleidsterreinen waar activiteiten spelen met impact op watersystemen behoren niet alleen tot de portefeuille van de minister en staatssecretaris van IenW, maar ook tot die van de minister van LNV, de minister voor N&S en de minister voor VRO.

Concreet bevelen wij aan om de waterkwaliteitsnormen uit de Wet milieubeheer, de Waterwet en het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 verplicht te laten doorwerken in de besluitvorming over bijvoorbeeld de mestregelgeving en de toelating van gewasbeschermingsmiddelen. Voor deze bredere doorwerking van de KRW-normen zou het kabinet alle beschikbare wettelijke instrumenten ten volle moeten inzetten. Bestaande normen, vergunningvoorschriften en/of algemene regels moeten zo nodig worden aangescherpt; toezicht en handhaving moeten worden geïntensiveerd.

Watertoets dwingend karakter geven

Op dit moment vindt bij ruimtelijke plannen een watertoets plaats. De watertoets is een proces waarin de waterbeheerder bij de planvorming wordt betrokken zodat goed ingeschat kan worden wat de gevolgen van voorgestelde plannen zijn op de watersystemen. De verplichting voor het doorlopen van het watertoetsproces voor ruimtelijke plannen is deels wettelijk vastgelegd in het Besluit ruimtelijke ordening en deels bestuurlijk overeengekomen in het Bestuursakkoord Water (2011). Onder de Omgevingswet blijft de watertoets voorgeschreven bij ruimtelijke plannen, zij het onder een andere term: 'weging van het waterbelang' (onder andere artikel 5.37 van het Besluit kwaliteit leefomgeving).

In de Kamerbrief 'Water en bodem sturend' (IenW, 2022a) hebben de IenW-bewindspersonen aangegeven dat deze toets moet worden verbeterd en een dwingender karakter moet krijgen. Wat dat concreet gaat betekenen voor het toepassingsbereik en de juridische borging van de uitvoering is nog onbekend (IenW, 2023d).

Wij onderschrijven het belang van het verbeteren en dwingender maken van de watertoets – ofwel de weging van het waterbelang. Om op termijn de KRW-doelen te kunnen halen, menen wij dat het noodzakelijk is om de weging van het waterbelang te verplichten voor *alle* ruimtelijke plannen die invloed (kunnen) hebben op het watersysteem.

Wij adviseren bovendien om verplicht te stellen dat de ruimtelijke plannen en besluiten worden aangepast als deze een verslechtering van de huidige situatie in het watersysteem tot gevolg hebben. Een manier om dit te realiseren is om in een instructieregel vast te leggen dat ruimtelijke

besluiten uitsluitend kunnen worden genomen als het bereiken van de KRW-doelen niet in gevaar komt en er geen achteruitgang optreedt in de huidige toestand van het watersysteem.

Vergunningverlening, toezicht en handhaving aanscherpen

Wij hebben geconstateerd dat de periodieke actualisering en eventuele aanscherping van vergunningen voor activiteiten met impact op de waterkwaliteit en -kwantiteit op dit moment niet goed functioneert. Er is bij dit proces bovendien sprake van grote achterstanden. Verscheidene partijen hebben al op dit probleem gewezen,¹⁹ maar er is nog niet veel verbeterd. Daarom adviseren wij om de verplichte actualisering van vergunningen strikter na te leven. Daarnaast adviseren wij om alleen nog vergunningen voor bepaalde tijd te verlenen. Vergunningen voor onbepaalde tijd moeten worden uitgefaseerd.

Verder zijn wij van oordeel dat de toezichthoudende bevoegdheden ten aanzien van de waterkwaliteit en -kwantiteit, die zijn neergelegd bij respectievelijk het Rijk (interbestuurlijk), de provincies (richting de waterschappen) en de waterschappen (richting bedrijven en huishoudens), serieuzer moeten worden genomen. Bij het houden van toezicht hoort: (a) zorgen dat de KRW-doelen daadwerkelijk worden doorvertaald in beleid en uitvoering en (b) monitoren wat de resultaten zijn van de beleidsmaatregelen. Wij vinden dat de instrumenten waarover de toezichthoudende overheden beschikken *verplichtend* moeten worden ingezet zolang niet is voldaan aan de KRW-doelen.

Ook is het van belang dat de betrokken overheden zo nodig kunnen bijsturen. In dat verband adviseren wij om alle meldingen van activiteiten met impact op de waterkwaliteit en -kwantiteit en alle verstrekte vergunningen voor zulke activiteiten op te nemen in een *openbaar register*, zodat er een overzicht ontstaat over het totaal aan vergunningen voor wateronttrekkingen en lozingen van de verschillende stoffen.

Zorgen voor representatieve monitoring

Wij adviseren de minister van IenW om ervoor te zorgen dat de periodieke monitoring van de watersystemen in Nederland gebeurt aan de hand van een representatieve selectie van waterlichamen, conform de voorschriften uit de KRW. Dit betekent dat het onderscheid tussen KRW- en wateren die niet als KRW-wateren zijn aangewezen moet komen te vervallen.

Aanscherpen van regels onder nieuwe Omgevingswet

Extra aandacht vragen wij voor de situatie die gaat ontstaan zodra de nieuwe Omgevingswet in werking is getreden. Er zijn dan voor minder activiteiten vergunningen nodig, zowel binnen als buiten het waterdomein. Uitgangspunt voor het uitvoeren van niet-vergunningplichtige activiteiten wordt het adagium 'ja, mits', waarmee activiteiten in beginsel mogen worden uitgevoerd. Deze activiteiten worden dan niet gereguleerd, maar vallen onder een meldingsplicht of worden gereguleerd door algemene regels en zorgplichten.

Het risico bestaat daarmee dat de nieuwe situatie dusdanig vrijblijvend wordt, dat er geen volledig inzicht meer ontstaat in de (mogelijk negatieve) effecten van activiteiten op de waterkwaliteit en -kwantiteit. Regionaal maatwerk is immers niet bedoeld als vervanging voor noodzakelijk generiek beleid. Daarom adviseren wij (a) de algemene regels onder de Omgevingswet aan te scherpen, zodat overal wordt voldaan aan de KRW-doelen en -normen (bijvoorbeeld voor meststoffen, gewasbeschermingsmiddelen, gevaarlijke stoffen en grondwateronttrekkingen), (b) duidelijke instructieregels te formuleren voor de meldingsplicht, en (c) goed toezicht te organiseren op

¹⁹ Bedoeld zijn hier: Studiegroep Grondwater (2022), de commissie-Van Aartsen (Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, 2021) en Oostdijk et al. (2020).

gemelde activiteiten. Als uit de melding blijkt dat niet wordt voldaan aan de KRW-doelen, moeten er maatwerkvoorschriften of -regels worden opgelegd of moet worden besloten dat de activiteit niet mag doorgaan. Als lokaal wel wordt voldaan aan de KRW-doelen en -normen, kunnen de regels voor het betreffende gebied worden versoepeld, mits de KRW-doelen als gevolg van de toegelaten activiteiten niet alsnog in gevaar komen.

[2] Maak alle onttrekkingen uit grond- en oppervlaktewater vergunning- of meldingsplichtig en reserveer voldoende fysieke ruimte voor drinkwaterwinning

In de Kamerbrief 'Water en bodem sturend' hebben de IenW-bewindspersonen voorgesteld om de provincies grondwaterplafonds te laten opstellen. Hiervoor hebben ze inzicht nodig in alle wateronttrekkingen – dus niet alleen in de grote, maar ook in de vele relatief geringe grondwateronttrekkingen én in de oppervlaktewateronttrekkingen (die immers impact hebben op het grondwaterpeil). Om inzicht te krijgen in de omvang van al deze wateronttrekkingen en om te kunnen bijsturen als dit noodzakelijk is om onder het plafond te blijven, adviseren wij alle wateronttrekkingen vergunningplichtig of meldingsplichtig te maken. Waar watertekorten (voorzienbaar) zijn, moeten alle onttrekkingen vergunningplichtig worden gemaakt. In de overige gebieden moet voor grote onttrekkingen een vergunningplicht gelden en voor kleine onttrekkingen altijd een meldingsplicht. Om daadwerkelijk inzicht te krijgen in het totaal aan wateronttrekkingen adviseren wij om bij elke onttrekking – zowel bij vergunning als melding – te verplichten om het doel van de onttrekking aan te geven en het volume van de onttrekking te meten en te registreren. Het bevoegd gezag dient toe te zien op het naleven van deze verplichting en deze te handhaven. Op basis van de meetgegevens moet de waterbeheerder het volume aan wateronttrekkingen monitoren en bijsturen waar nodig. Dat kan door vergunningen aan te passen of in te trekken en indien er sprake is van een meldingsplicht, maatwerkvoorschriften op te leggen. Zo zijn drinkwaterbronnen beter te beschermen en is verdroging en onherstelbare schade aan natuurgebieden beter te voorkomen – allebei doelen die deel uitmaken van de KRW.

De KRW bevat ook specifieke bepalingen over drinkwateronttrekking, onder meer in artikel 7. De waterlichamen voor drinkwateronttrekking moeten worden beschermd, zodat de waterkwaliteit en -kwantiteit niet achteruitgaat en het niveau van zuivering dat nodig is voor de productie van drinkwater, kan worden verlaagd. Wij adviseren in dit verband om extra aandacht te besteden aan de toekomstige grotere drinkwaterbehoefte en na te gaan hoe daarin kan worden voorzien. In de ruimtelijke planvorming kan hiermee dan rekening worden gehouden.

[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 rioolwater-zuiveringsinstallaties

De KRW-doelen voor de maximale nutriëntenconcentraties in het grond- en oppervlaktewater zijn op dit moment nog onvoldoende vertaald in het beleid van de ministers van LNV en IenW.

De minister van LNV adviseren wij in dit verband:

- Zorg dat het mestbeleid (zowel voor dierlijke mest als kunstmest) voldoet aan de KRW-doelen. Pas daartoe de regelgeving aan die behoort bij de Meststoffenwet, de Wet milieubeheer en het Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring 2009.
- Room het aantal fosfaat- en dierrechten dat wordt verhandeld stapsgewijs af, koop deze rechten tegen een redelijke vergoeding op en neem ze uit de handel. Door aldus voor te sorteren op de

door het kabinet aangekondigde maximum voor het aantal grootvee-eenheden per hectare die in 2032 van kracht moet worden,²⁰ kan de bereikte stikstofreductie ook worden benut als bijdrage aan de KRW-doelen.

De minister van IenW adviseren wij in dit verband:

- Verplicht de waterschappen die nog teveel nutriënten lozen, om bij de rioolwaterzuivering uiterlijk in 2027 de extra vierde zuiveringstrap voor nutriënten toe te passen. Daarnaast adviseren wij om voor te sorteren op de aangekondigde herziening van de Europese Richtlijn Stedelijk Afvalwater. Deze herziening behelst een verbeterde verwijdering van zowel nutriënten als chemische stoffen uit het afvalwater. Stel deze verbeterde verwijdering nu al verplicht voor alle waterschappen. Wij realiseren ons dat dit extra uitgaven met zich meebrengt voor de waterschappen.

[4] Laat de KRW-doelen doorwerken in de wetgeving voor gewasbeschermingsmiddelen, prioritaire stoffen, opkomende stoffen, medicijnenresten enzovoort

In aanvulling op ons advies *Greep op gevaarlijke stoffen* (Rli, 2020), waarin wij aandacht vroegen voor de mogelijkheid om al bij het ontwerp van stoffen en producten rekening te houden met de leefomgeving, adviseren wij de minister van LNV:

- Laat de KRW-doelen doorwerken het gewasbeschermingsbeleid. Daarvoor zijn aanpassingen nodig in de Wet milieubeheer en het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 en in de regelgeving behorend bij de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

De staatssecretaris van IenW adviseren wij in dit verband:

- Pas de wet- en regelgeving voor producten waarin prioritaire en opkomende stoffen worden gebruikt zodanig aan, dat de KRW-doelen erin doorwerken. Daarvoor zouden aanvullende normen moeten worden vastgesteld op grond van de Wet milieubeheer. Het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 zal hiervoor moeten worden aangepast. Als er normen ontbreken voor bepaalde stoffen, zorg dan dat deze er komen en laat ze doorwerken in de productvoorschriften.

[5] Begin direct met het doorrekenen van alle maatregelen

Het is belangrijk dat snel duidelijk wordt waaruit de resterende KRW-opgave bestaat. De minister van IenW moet daarom de te verwachten effecten van alle huidige en voorgestelde maatregelen (laten) doorrekenen. Deze doorrekening zal niet alleen de effecten moeten omvatten van de maatregelen uit de beleidsbrieven van het kabinet, maar ook de effecten van de Europese derogatiebeschikking, van het addendum op het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn, van de maatregelen vastgelegd in de gebiedsprocessen én van de extra maatregelen die in dit briefadvies door ons zijn voorgesteld.

Als uit de doorrekening zou blijken dat de doelen van de KRW nog niet zullen worden gehaald, moet de minister van IenW vaststellen wat er nog aan extra maatregelen nodig is: welke ministers, provincies, gemeenten of waterschappen moeten welke aanvullende maatregelen nemen? Wij adviseren om deze maatregelen formeel vast te leggen via een tussentijdse wijziging van de waterbeheerprogramma's, de regionale waterprogramma's en de stroomgebiedbeheerplannen. Het is belangrijk dat deze doorrekening plaatsvindt vóór de tussenevaluatie in 2024,

²⁰ Dit beleidsvoornemen is, zoals we in § 2 van dit briefadvies hebben vermeld, opgenomen in de Kamerbrief 'Toekomst landbouw' (LNV, 2022).

omdat het anders te laat zal zijn om deze maatregelen nog voor 2027 in te kunnen voeren.

Wij vinden dat het doorrekenen en eventueel uitbreiden van het maatregelenpakket op rijksniveau moet gebeuren en dat dit niet – zoals de IenW-bewindspersonen in de Kamerbrief 'Water en bodem sturend' hebben gesuggereerd – de verantwoordelijkheid is van de provincies, de waterschappen en andere gebiedspartners. Het is immers de minister van IenW die verantwoordelijkheid draagt voor het waterbeleid en het is het kabinet als geheel dat uiteindelijk verantwoordelijk is voor het halen van de KRW-doelen, aangezien dit een verplichting is die op de lidstaat Nederland rust.

Conform de vereisten van de KRW zal het kabinet op rijksniveau door middel van een ex-ante-evaluatie inzicht moeten geven in het volgende:

- Zijn alle voorgenomen maatregelen voldoende om de beoogde doelen te halen?
- Ligt de implementatie van de maatregelen op koers?
- Stemt de werkelijke effectiviteit van de maatregelen overeen met de beoogde effectiviteit?
- Zo niet, welke aanvullende maatregelen moeten worden genomen om dit alles wel te bewerkstelligen?

Wij adviseren om de resultaten van de ex-ante-evaluatie te melden bij de Europese Commissie.

Wij adviseren voorts de minister van IenW om bijvoorbeeld het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) deze ex-ante-evaluatie te laten uitvoeren of – indien wordt gekozen voor uitvoering door het ministerie zelf – deze ex-ante-evaluatie door het PBL te laten toetsen. De uitkomsten van de doorrekening kunnen nopen tot aanscherping van wet- en regelgeving. Wij adviseren om die eventuele bijsturing van het beleid nu al preventief voor te bereiden en ervoor te zorgen dat daarvoor in 2024 een samenhangend pakket van beleidsinstrumenten beschikbaar is.

BIJLAGE Totstandkoming briefadvies

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Leden van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff (voorzitter)
Drs. P. (Pallas) Agterberg
Drs. J.A. (Jeanet) van Antwerpen
Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman
J. (Jantine) Kriens
Drs. E.M.J. (Emmy) Meijers
Drs. J.H.L.H. (Jeroen) Niemans
Drs. K.J. (Krijn) Poppe
Ir. C.M. (Karin) Sluis
Prof. dr. Mr. H.D. (Hanna) Tolsma
Prof. dr. E.T. (Erik) Verhoef
Em. prof. dr. A.N. (André) van der Zande

Junior-raadsleden

J.A.L. (Joris) van den Boom MSc
Y. (Yourai) Mol BPhil

Algemeen secretaris

Dr. R. (Ron) Hillebrand

Samenstelling raadscommissie

Ir. C.M. (Karin) Sluis, raadslid Rli en commissievoorzitter
Drs. K.J. (Krijn) Poppe, raadslid Rli
Prof. mr. H.F.M.W. (Marleen) van Rijswijk, extern commissielid, hoogleraar Europees en nationaal waterrecht, Universiteit Utrecht
Drs. L.H.J. (Lambert) Verheijen, extern commissielid
Dr. Ir. S. (Susanne) Wuijts, extern commissielid, senior wetenschappelijk medewerker waterkwaliteit en governance, RIVM

Samenstelling projectteam

Dr. N.W.M. (Nicole) van Buren, projectleider
L.R.G. (Linde) Jehee MSc, projectmedewerker
S.A.H. (Sonja) Middendorp, projectassistent
Ir. B.B.W. (Bart) Thorborg, projectmedewerker

Geraadpleegde personen en instanties

Jos van Alphen, Deltacommissariaat
Egon Ariëns, Ministerie van IenW
Jan Nico Appelman, Provincie Flevoland
Mirja Baneke, Vewin
Michael Bentvelsen, UVW
Emmy Bergsma, Algemene Rekenkamer
Dominique Blom, UVW
Mattie Busch, Ministerie van IenW
Liz van Duin, Ministerie van IenW
Astrid Fischer, Evides
Maarten Fritz, Provincie Flevoland
Theo van de Gazelle, Rijkswaterstaat
Siep Groen, Ministerie van LNV
Hans de Groene, Vewin
Elizabeth Hartgers, Hartgerswerkt
Mark Heijmans, LTO Nederland
Peter Hermans, Provincie Overijssel
Dolf Kern, Deltacommissariaat
Hetty Klavers, Waterschap Zuiderzeeland
Tom Kunzler, Natuurmonumenten
Sandra Lenders, Provincie Flevoland
Sander Mager, Waterschap Amstel, Gooi en Vechtstreek
Roy Meijer, Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt
Rosie Oude Lenferink, Ministerie van IenW
Steffie Paardekooper, Ministerie van IenW
Anne Reitsma, Ministerie van IenW
Maarten Riemersma, IPO
Peter van Roozendaal, Algemene Rekenkamer
Jan Pieter van der Schans, Gemeente Ede
Michael van der Schoot, LTO Nederland
Rosa Sjerps, Oasen N.V.
Jaap Slootmaker, Ministerie van IenW
Harrie Timmer, Vewin
Marcel Tonkes, Provincie Overijssel
Co Verdaas, TU Delft / Waterschap Rivierenland
Willem Verhagen, Ministerie van LNV
Hanneke Vreugdenhil, Vitens
Tessa van der Wijngaart, STOWA
Koen Zuurbier, PWN

Expertmeeting 20 september 2022

- Fysieke opgave: droogte en waterpeilen
- Tom Buijse, Deltares
Joost Buntsma, STOWA
Tobie Chamuleau, Rijkswaterstaat
Peter Salverda, Vitens

Michael van der Schoot, LTO

- Nutriëntenopgave: diffuse bronnen en puntbronnen

Daan Boezeman, PBL

Jan Willem Huizinga, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

Jasper van Kempen, Rijkswaterstaat

Marc Klieverik, RVO / DAW

Gerard Ros, WUR

Renée Talens, Deltares

Marcel Tonkes, Provincie Overijssel

- Chemische opgave: diffuse bronnen en puntbronnen

Michael van Bentvelsen, UVW

André Oostdijk, Berenschot

Jan Fokkens, VNO-NCW

Rhea Lambregts, VNCI

Hilde Passier, Deltares

Maarten van der Ploeg, RIWA-Maas

Cora Uijterlinde, STOWA

Annemarie van Wezel, Universiteit van Amsterdam

Essayisten

Doorn, N. (2022). *Waardering van water: Naar een duurzaam watersysteem*

Runhaar, H. (2022). *Sturen op een duurzaam watersysteem in Nederland: Eerst duidelijke keuzes over de ruimtelijke ordening!*

Wiering, M. (2022). *Essay Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur. Een nieuwe benadering van het 'wicked problem' van de diffuse verontreiniging van waterlichamen: Creating Commons*

Externe referenten

Simon Handgraaf, FLO Legal

Co Verdaas, TU Delft / Waterschap Rivierenland

Albert Vermuë, VNG

Tekstredactie

Saskia van As, Tekstkantoor Van As, Amsterdam

Vertaling

Dit briefadvies is vertaald in het Engels en te downloaden via <https://en.rli.nl/>

Publicatie Rli 2023/02

LITERATUUR

Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (2021). *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*. Adviesrapport van de commissie-Van Aartsen in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Amersfoort: Lysias Advies.

Brugh, M. aan de & R. Wassens (2022). *Kwaliteit Nederlandse wateren is slecht en verbetert bijna niet*. In: *NRC*, 24 juli 2022.

CBS (2023a). *Grootvee-eenheid (GVE)*. Informatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek, geraadpleegd op 13 februari 2023 via www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/31/meer-koeien-in-de-wei-maar-wel-korter/grootvee-eenheid--gve--

Compendium voor de Leefomgeving (2020). *Waterkwaliteit KRW, 2019*. Geraadpleegd op 17 januari 2023 via www.clo.nl/indicatoren/nl143808-kwaliteit-oppervlaktewater-krw

Deltares (2022). *Kernpuntenverslag wetenschappelijke reviewcommissie kamerbrief Water-Bodem-Sturend*. Z.pl.: eigen beheer. Bijlage 1063213 bij brief van de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 25 november 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 625, nr. 592.

European Commission (2022). *Proposal for a Directive of The European Parliament and of the Council amending Directive 2000/60/EC establishing a framework for Community action in the field of water policy, Directive 2006/118/EC on the protection of groundwater against pollution and deterioration and Directive 2008/105/EC on environmental quality standards in the field of water policy*. Brussels, 26.10.2022 COM(2022) 540 final 2022/0344 (COD).

Europese Gemeenschap (2000). *Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid*. Brussel: Publicatieblad van de Europese Unie L 327, 22 december 2000.

Gaalen, F. van, Osté, L. & E. van Boekel (2020). *Nationale analyse waterkwaliteit. Onderdeel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Gies, E., Cals, T., Groenendijk, P. Kros, H., Hermans, T., Lesschen, J.P., Renaud, L., Velthof, G. & J.-C. Voogd (2023). *Scenariostudie naar doelen en doelrealisatie in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied : een integrale verkenning van regionale water-, klimaat- en stikstofdoelen en maatregelen in de landbouw*. Wageningen: Wageningen Environmental Research.

Groothuijse, F.A.G. (2023). *Kamerbrief 'Water en Bodem sturend': Een papieren tijger uit de oude doos?* In: *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2023/7.

Hof van Justitie van de Europese Unie (2015). *Arrest van het Hof (Grote kamer) van 1 juli 2015 (verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend door het Bundesverwaltungsgericht - Duitsland) – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. / Bundesrepublik Deutschland*. Zaak C-461/13. AB 2015/262. ECLI:EU:C:2015:433 & ECLI:EU:C:2014:2324.

Hof van Justitie van de EU (2021). *Arrest van het Hof (Eerste kamer) van 24 juni 2021 Europese Commissie tegen Koninkrijk Spanje. Niet-nakoming – Artikel 258 VWEU – Beschermde natuurgebied Doñana (Spanje)*. Zaak C-559/19. ECLI:EU:C:2020:987 & ECLI:EU:C:2021:521.

Hof van Justitie van de Europese Unie (2020). *Arrest van het Hof (Eerste kamer) van 28 mei 2020 verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht*. Zaak C-535/18. ECLI:EU:C:2020:391.

Hof van Justitie van de Europese Unie (2022). *Arrest van het Hof (Tweede kamer) van 5 mei 2022 Association France Nature Environnement tegen Premier ministre en Ministre de la Transition écologique et solidaire*. Zaak C-525/20, M en R 2022/64. AB 2022/259 ECLI:EU:C:2022:350 & ECLI:EU:C:2022:16.

Holten, S.E.A. van (2022). 'Het projectbegrip in het Europees milieurecht (Deel I). De rol van de projecttoets bij het behalen van Europese milieudoelstellingen'. In: *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2022/41.

IenW (2022a). *Water en bodem sturend*. Brief van de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 25 november 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 625, nr. 592.

IenW (2022b). *Nationaal Water Programma 2022-2027*. Bijlage 1022238 bij brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 18 maart 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 325, nr. 5.

IenW (2023a). *Waterbeleid*. Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 11 april 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 625 nr. 625.

IenW (2023b). *Verkenning Bewust en zuinig drinkwatergebruik, verkenning belasting op leidingwater en onderzoek effect drugsproductieafval op bronnen*. Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 9 februari 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 625, nr. 599.

IenW (2023c). *Rapport Waterbeschikbaarheid voor de bereiding van drinkwater tot 2030 – knelpunten en oplossingsrichtingen*. Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 3 april 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 625, nr. 622.

IenW (2023d). *Antwoorden op feitelijke vragen water en bodem sturend*. Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 21 maart 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 625, nr. 601.

Kenniscentrum Infomil (2023). *Begrippen en algemene bepalingen*. Geraadpleegd op 22 februari 2023 via www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/wetgeving/waterwet/begrippen-algemene/

Knoben, R., Verhagen, F., Schoffelen, N. & J. Rost (2021). *Ex Ante Analyse Waterkwaliteit*. Nijmegen: Royal HaskoningDHV.

Linde, I. van der (2021). 'We willen hand in hand met de natuur boeren'. In: *De Groene Amsterdammer*, 13 oktober 2021.

LNv (2020). *Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie Gewasbescherming*. Bijlage 950116 bij brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer d.d. 28 september 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 858, nr. 518.

LNv (2021). *7^e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2022-2025)*. Bijlage 1008882 bij brief d.d. 26 november 2021 van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 33 037, nr. 431.

LNv (2022). *Toekomst landbouw*. Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer d.d. 25 november 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 30 252, nr. 77.

LNv & N&S (2022). *Addendum op het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn*. Bijlage 1020106 bij brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de minister voor Natuur en Stikstof aan de Tweede Kamer d.d. 25 februari 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 33 037, nr. 437.

May, J. & Verdaas, C. (2019). 'Lessen uit het Buitenland'. In: *ROMagazine*, 37 (12), p. 30–34.

N&S (2022a). *Voortgang Nationaal Programma Landelijk Gebied*. Brief van de minister voor Natuur en Stikstof aan de Tweede Kamer d.d. 25 november 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 34 682, nr. 105.

N&S (2022b). *Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging uitspraak Raad van State over Porthos*. Brief van de minister voor Natuur en Stikstof aan de Tweede Kamer d.d. 25 november 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 34 682, nr. 108.

N&S (2022c). *Hoofdpijnen van de gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied, en van het bredere stikstofbeleid*. Brief van de minister voor Natuur en Stikstof aan de Tweede Kamer d.d. 1 april 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 33 576, nr. 265.

Oostdijk, A., Scholten, T., Werff, A. van der, Bijlsma, I. & R. Schreuders (2020). *De organisatie en uitvoering van de VTH-taken op het gebied van waterkwaliteit*. Verkennend onderzoek. 62424 – Openbaar. Z.pl.: Berenschot en Arcadis.

PAGW (2022). *Over het programma*. Informatie over de Programmatische Aanpak Grote Wateren van de Ministeries van IenW en LNv, geraadpleegd op 13 oktober 2022 via www.pagw.nl/over-het-programma

RIVM (2018). *Preventieladder Bescherming drinkwaterbronnen*. Memo aan W. Houtman. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

RIVM (2020). *Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland; toestand (2016-2019) en trend (1992-2019). De Nitraatrapportage 2020 met de resultaten van de monitoring van de effecten van de EU Nitraatrichtlijn actieprogramma's*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

RIVM (2023). *Waterbeschikbaarheid voor de bereiding van drinkwater tot 2030 – knelpunten en oplossingsrichtingen*. RIVM-briefrapport 2023-0005. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Rijkswaterstaat (2020). *Protocol monitoring en toestandsbeoordeling oppervlaktewaterlichamen KRW*. Uitgevoerd door R. Hoijtink, M. Vroege & R. Schreuders (Arcadis). Z.pl: Rijkswaterstaat / Water, Verkeer en Leefomgeving. Te raadplegen via www.helpdeskwater.nl/@211466/protocol-monitoring

Rijkswaterstaat (2022). *Quick scan Water en bodem Sturend*. Z.pl.: eigen beheer. Bijlage 1063214 bij brief van de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 25 november 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 625, nr. 592.

Rli (2020). *Greep op gevaarlijke stoffen*. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur: Den Haag.

Studiegroep Grondwater (2022). *Advies Grondwater: onzichtbaar en onmisbaar!*

Tweede Kamer (2023). *Nationale omgevingsvisie. Motie van de leden Tjeerd de Groot en van Campen*. Kamerstuk 34 682, Nr. 117 d.d. 23 februari 2023. Den Haag.

Unie van Waterschappen (2022). *Waterschappen: 'Stem gebruik gewasbeschermingsmiddelen snel af op KRW'*. Position paper Unie van Waterschappen ten behoeve van Tweede Kamer Commissiedebat Gewasbeschermingsmiddelen, gehouden 20 oktober 2022. Geraadpleegd op 27 januari 2023 via <https://unievandewaterschappen.nl/waterschappen-stem-gebruik-gewasbeschermingsmiddelen-snel-af-op-krw/>

Unie van Waterschappen & Interprovinciaal Overleg van en voor provincies (2021). *Overzicht grondwateronttrekkingen provincies en waterschappen*. Den Haag: IPO & UvW.

Verdonschot, R.C.M., Puijenbroek, P.J.T.M. van & Verdonschot, P.F.M. (2013). 'Bomen en stroming verhogen ecologische kwaliteit – Herstel Hierdense Beek'. In: *Landschap: tijdschrift voor Landschapsecologie en Milieukunde* 30 (2013)2, p. 83-92.

Vewin (2018). *De zorgplicht drinkwater in de praktijk*. Nieuwsbericht Vewin d.d. 21 augustus 2018, geraadpleegd op 24 januari 2023 via https://www.vewin.nl/nieuws/Paginas/De_zorgplicht_drinkwater_in_de_praktijk_959.aspx

Vewin (2022). *Zekerstellen van de drinkwatervoorziening op korte en lange termijn. Een hand-out, september 2022*. Vewin: Den Haag.

Wienhoven, M., Schütte, H., Kolenberg, J., van Well, E., van Vliet, J., de Vries, S. & H. Kasper Gilissen (2021). *Verkenning kosten en baten Kaderrichtlijn Water (KRW). Een quickscan van kosten en baten van de KRW*. In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Rotterdam: Ecorys.

Wieringen, D.R.G. van, Nieuwkamer, R.L.J., Handgraaf, S., A. Loesink, A., Slagter, L., Wijngaart, T. van der & E.C.M. Ruijgrok (2022a). *Gaat Nederland de KRW-doelen halen? Een analyse op KRW-doelbereik en inzicht in mogelijke consequenties*. In opdracht van Natuurmonumenten. Deventer: Witteveen+Bos.

Wieringen, D.R.G. van, Slagter, L., Handgraaf, S., Guillon, C.P., Zomer-Marres, C.A., Augustinus, L.C.E. & E.C.M. Ruijgrok (2022b). *KBNL: effect niet halen KRW-doelen op vergunningverlening*.

Een KRW-risicoanalyse voor de vergunningverlening voor de bouw- en infrasector. In opdracht van Koninklijke Bouwend Nederland. Deventer: Witteveen+Bos.

Wuijts, S., Runhaar, H., Rijswick, M. van & P. Driessen (2022). *Anticiperen op de KRW na 2027: voorstudie*. Amersfoort: STOWA.