



Registratienummer: 23.055470

Aan Verenigde vergadering

Van Dijkgraaf en hoogheemraden

Portefeuille Hans Schouffoer

Onderwerp Rli Briefadvies Goed water goed geregeld

Datum 11 juli 2023

Waarom krijgt u deze memo

Op 11 mei heeft de Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur (Rli) het briefadvies *Goed water goed geregeld* aangeboden aan minister Harbers van Infrastructuur en Waterstaat. Het briefadvies is tevens aangeboden aan minister en staatssecretaris van I&W, de ministers op de beleidsterreinen Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en Natuur en Stikstof (N&S). Ook de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer hebben het Briefadvies ontvangen, net als alle algemene besturen van de waterschappen.

Met het briefadvies geeft de Rli antwoord op de vraag welk overheidsbeleid nodig is om de KRW-doelen zo snel als mogelijk te realiseren en om de behaalde doelen vervolgens te bestendigen. In het advies komen ook de taken en verantwoordelijkheden van de waterschappen ten aanzien van de KRW aan de orde. Met deze memo schetst het college van D&H hoe de analyse en de aanbevelingen zich (mogelijk) doorvertalen naar de Rijnlandse situatie.

Wat is het belangrijkst

Het briefadvies maakt duidelijk dat het bereiken van waterkwaliteitsdoelstellingen op grond van de KRW nog een hele opgave wordt. Dit geluid is niet nieuw; al in 2015 signaleerde de Adviescommissie Water in een advies aan de minister dat het bereiken van de KRW-doelen in 2027 onzeker is. Ook het planbureau voor de leefomgeving heeft herhaaldelijk laten doorschemeren (w.o. in 2016) dat er 'tandje bij moet' om de doelen te kunnen halen.

Het Briefadvies in het kort

Het Rli stelt in het briefadvies dat de kwaliteit en kwantiteit van het grond- en oppervlaktewater in Nederland onder druk staan. Dat vormt een bedreiging voor onder andere de volksgezondheid, de natuur en de productieprocessen in de drinkwaterwinning, industrie en landbouw. Bovendien wordt niet voldaan aan nationale en internationale voorschriften. De raad stelt enerzijds dat het halen van de doelen van de Europese Kaderrichtlijn Water normen voor 2027 vrijwel zeker niet meer haalbaar is, maar tegelijkertijd wordt dit later in het stuk genuanceerd. Als gevolg zouden tal van activiteiten in Nederland lokaal noodgedwongen stil komen te liggen, zoals is gebeurd in het stikstofdossier. Ook bestaat het risico dat Nederland te maken krijgt met boetes vanuit de Europese Unie.

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.

Het Rli verwacht dat Nederland met het huidige en aangekondigde beleid de doelen van de KRW niet zal halen. Daarom doet het Rli het kabinet een vijftal aanbevelingen. De 5 aanbevelingen zijn:

1. Zorg voor betere doorwerking van de KRW op alle relevante beleidsterreinen en tref hiervoor verplichtende maatregelen;
2. Maak alle onttrekkingen uit grond- en oppervlaktewater vergunning- of meldingsplichtig en reserveer voldoende fysieke ruimte voor drinkwaterwinning;
3. Verminder N- en P-concentraties in het water door aanscherping mestregelgeving, verminder de veestapel en verbeter de zuivering in rioolwaterzuiveringsinstallaties;
4. Laat de KRW-doelen doorwerken in de wetgeving voor gewasbeschermingsmiddelen, prioritaire stoffen, opkomende stoffen, medicijnenresten enz.;
5. Begin direct met het doorrekenen van alle maatregelen.

Reactie minister Harbers

“Op dit moment worden er dus extra maatregelen uitgewerkt. Wat al vaststaat:

- Voor de beekdalen komt er in het Transitiefonds 800 miljoen beschikbaar om de meststoffen vanuit de landbouw te verminderen;
- Voor chemische stoffen gaan we zowel bij de producenten als bij de waterzuiveringen extra inspanningen doen;
- Ik organiseer een tweemaandelijks voortgangsoverleg met alle waterbestuurders, zodat hobbels in de uitvoering direct kunnen worden aangepakt. Zo wil ik meer grip krijgen op dat de gemaakte afspraken daadwerkelijk worden uitgevoerd;
- Waar mogelijk wil ik de KRW-doelen beter verankeren in de regelgeving.

Ik blijf me dus onverminderd inzetten voor een verbetering van de waterkwaliteit. Het doel is dat de inspanningen van het Rijk, de waterschappen, de provincies en gemeenten voldoende zijn om in 2027 aan de KRW te voldoen. De Tweede Kamer ontvangt zo snel mogelijk een uitgebreide reactie namens het kabinet, die ik zal afstemmen met de andere bewindspersonen waaraan het advies is gericht.”

Voor het gehele persbericht [Reactie minister Harbers op het Rli-advies over waterkwaliteit | Nieuws lenW](#)

Naar de Rijnlandse situatie

De waterkwaliteit staat onder druk

We herkennen de analyse van het Rli dat de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater onder druk staat. Dat is ook in ons beheergebied aan de orde en wordt zichtbaar in de KRW beoordelingen van de waterlichamen. In de beoordeling van de waterlichamen is het belangrijk om onderscheid te maken tussen de ecologische toestand (plaatje links) en de chemische toestand (plaatje rechts). Voor een eindoordeel geldt one out-all out; als één stof of kwaliteitselement niet aan de norm voldoet, is het eindoordeel negatief. Omdat voor de beoordeling van de ecologische toestand en de chemische toestand veel stoffen worden gemeten (totaal 80) is de kans op één of meerdere overschrijdingen groot. Met name door stoffen die alom aanwezig zijn en verboden, maar waar we weinig aan kunnen doen, zoals PFAS.

Parameter vergelijker

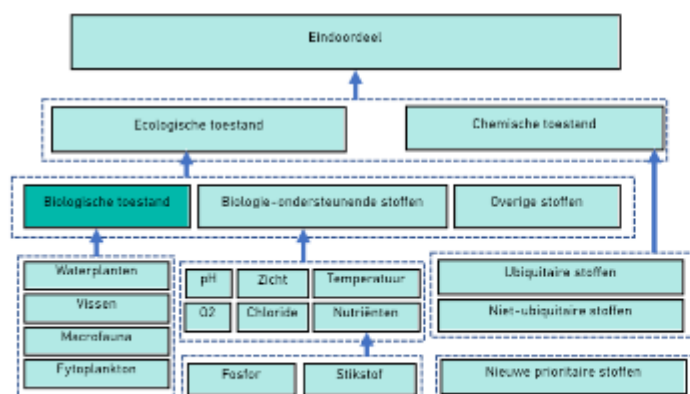
(Toestand 2021: beoordeling is gemaakt met gegevens t/m december 2020)

Klik op de een van de parameters in onderstaand schema om waterlichamen te vergelijken.

Meer weten over wat elke parameter inhoudt? Kijk op het 'Begrippenlijst' tabblad. Klik op de pijl links op de pagina om terug te keren naar het algemene menu.



Legenda: ● Goed ● Matig ● Ontoereikend ● Slecht ● Voldoet ● Voldoet niet ● Zonder oordeel



Waterlichamen van Rijnland

Score: ● Goed ● Matig ● Ontoereikend ● Slecht



Parameter vergelijker

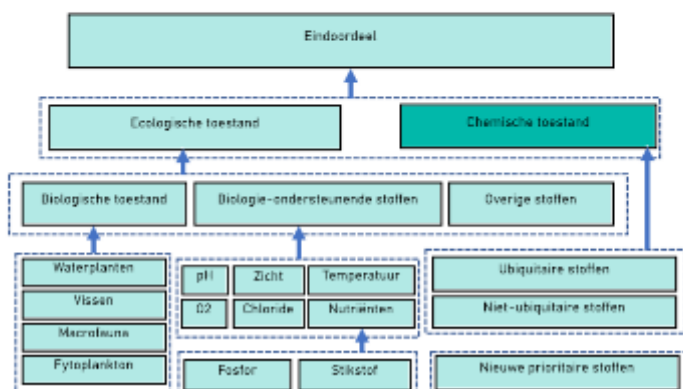
(Toestand 2021: beoordeling is gemaakt met gegevens t/m december 2020)

Klik op de een van de parameters in onderstaand schema om waterlichamen te vergelijken.

Meer weten over wat elke parameter inhoudt? Kijk op het 'Begrippenlijst' tabblad. Klik op de pijl links op de pagina om terug te keren naar het algemene menu.



Legenda: ● Goed ● Matig ● Ontoereikend ● Slecht ● Voldoet ● Voldoet niet ● Zonder oordeel



Waterlichamen van Rijnland

Score: ● Voldoet ● Voldoet niet



Risico's voor Rijnland

Besluitvorming over projecten kan door de bestuursrechter worden vernietigd wanneer blijkt dat een project leidt tot a) een (tijdelijke) achteruitgang van de waterkwaliteit of b) het bereiken van de KRW-doelen in 2027 in gevaar komt. Dat is nu ook al zo, alleen neemt de kans daarop toe naarmate 2027 nadert.

Dit betekent dat we bij de vaststelling van peilbesluit, besluitvorming over kadeverbeteringen, het afgeven van (keur)vergunningen, baggerwerkzaamheden en al onze andere projecten moeten bezien in hoeverre de KRW-doelen in het geding zijn. In de huidige situatie wordt bij het afgeven van lozingsvergunningen door Rijnland al wel bepaald wat de draagkracht is van het watersysteem, wat het lokale effect van de vervuiling is en in hoeverre wordt afgewenteld naar kwetsbare benedenstrooms gelegen functies teneinde niet te handelen in strijd met de KRW. Hierbij wordt rekening gehouden met de status van KRW-waterlichamen. In het bijzonder besluitvorming over lozingen vanuit onze AWZI's moet daarbij onder de loop worden genomen omdat deze veelal een negatief effect hebben op de waterkwaliteit.

Halen we de KRW-doelen?

In de nota Schoon Water 3, vastgesteld op 24 november 2021, heeft de VV ingestemd met de maatregelpakketten die Rijnland heeft geformuleerd om de KRW-doelen in 2027 te halen. Het vaststellen van de doelen is een verantwoordelijkheid van de provincies. De uitvoering van de maatregelen is een verantwoordelijkheid van meerdere partijen. Voor het halen van de doelen is het noodzakelijk dat alle partijen 'hun' maatregelen uitvoeren. De waterschappen informeren partijen over deze verantwoordelijkheid, maar hebben, zoals aangeven in het Briefadvies, vaak niet de (wettelijke) instrumenten om dit af te dwingen. Daarnaast speelt bij het doelbereik het na-ijleffect van het ecologisch systeem. Na het nemen van maatregelen zal het even duren voordat het ecosysteem zich heeft hersteld en weer in balans is. Bovendien is het monitoringsprogramma zo ingericht dat veranderingen niet direct zichtbaar worden doordat de meetfrequentie laag is voor biologische parameters. Waterplanten en waterdiertjes worden 1x per 3 jaar gemeten en vis 1x per 6 jaar vanwege de kosten die hiermee gemoeid zijn.

Uitzonderingen KRW

De KRW bevat uitzonderingsmogelijkheden voor het bereiken van een goede toestand van oppervlaktewaterlichamen (in 2027). Wanneer een onderbouwd, en door de Europese Commissie geaccordeerd, beroep op een uitzondering wordt gedaan, wordt er niet gehandeld in strijd met de KRW wanneer de doelen in 2027 niet gehaald worden. Binnen het door het rijk geïnitieerde KRW-Impulsprogramma (bedoeld om doelen op tijd te bereiken) wordt, in samenspraak met de waterschappen, bezien in hoeverre een beroep kan worden gedaan op de uitzonderingsmogelijkheden. Eén van die uitzonderingsmogelijkheden is uitstel tot 2033 vanwege 'natuurlijke omstandigheden'; omdat o.a. Rijnland geconfronteerd wordt met de nog jarenlange nalevering van nutriënten vanuit bemeste percelen is 2027 te vroeg dag. Ook het hiervoor genoemde na-ijleffect kan een beroep op deze uitzonderingsmogelijkheid rechtvaardigen.

Delen we de analyse dat deze drie factoren het halen van de KRW-doelen in de weg staat?

1. Een gebrek aan urgentiebesef. Dat het halen van de doelen in 2027 lastig zou worden, weten we al jaren. Dit is met name gelegen in de eerder genoemde nutriëntenproblematiek. Ook de systematiek van one out-all out is hier debet aan; wanneer we zelfs 79 stoffen onder de norm hebben weten te brengen, en maar eentje niet, is er geen sprake van een 'goede toestand'. De (forse) investering in 'schoon water' met KRW3 onderstreept dat het belang van de KRW bij Rijnland inmiddels hoog op de agenda staat.
2. De te grote vrijblijvendheid waar de Rli over spreekt, verbindt de raad aan het gebrek aan juridisch bindende instrumenten. Rijnland onderkent dit. Het is goed om te beseffen dat dit een zaak is van de wetgever. Wanneer besluiten benodigd zijn van de waterbeheerder wordt rechtstreeks getoetst aan het waterkwaliteitsbelang, omdat dat onderdeel is van het door de waterbeheerder te hanteren toetsingskader (artikel 2.1 Waterwet). Bij de verlening van bijvoorbeeld omgevingsvergunningen of de

vaststelling van bestemmingsplannen is 'waterkwaliteit' geen onderdeel waar provincie of gemeente aan moeten toetsen, omdat dit is opgenomen in (nationale) wetgeving. Dat het waterkwaliteitsbelang niet of nauwelijks een rol speelt in mestwetgeving speelt ook een rol. Hier ziet Rijnland kansen voor verbetering.

3. Dat (in ieder geval bij Rijnland) sprake zou zijn van een gebrekkige invulling en uitvoering van taken en verantwoordelijkheden herkennen we, zeker na vaststelling van KRW3, niet. Rijnland heeft bij de start van de KRW de keuze gemaakt om de uitvoering van maatregelen voor de 40 waterlichamen te verspreiden over de drie planperioden. Het beleggen van taken en verantwoordelijkheden is wederom een issue dat op het bordje van de wetgever ligt. Waterschappen doen wat ze kunnen, maar als (nationale) wetgeving (zie ook punt 2) dat in de weg staat, moeten we roeien met de riemen die we hebben. De suggestie van de Rli om het zuiveringsrendement op te schroeven nemen we over (zie ook het coalitieakkoord) en dat ook waterschappen een rol hebben bij de beschikbaarheid van drinkwater staat op onze agenda.

Wordt Waterkwaliteit de nieuwe stikstofcrisis?

Juristen vanuit het ministerie I&W geven aan dat zij niet verwachten dat de KRW het land op slot zet zoals nu aan de orde in het stikstofdossier. Een (mogelijke) waterkwaliteitsachteruitgang is een lokaal issue en gaat over specifiek te benoemen stoffen. De benodigde maatregelen zullen maatwerk zijn en afgestemd op de lokale situatie.

Hoe verder

Bij de behandeling van het derde Stroomgebiedsbeheersplan (SGBP3) in de Tweede Kamer zijn door diverse partijen vragen gesteld. Om te kunnen beantwoorden of Nederland wel voldoende doet en of we de doelen gaan halen c.q. nog iets extra's moeten doen, is de KRW Tussenevaluatie 2024 opgezet. De Tussenevaluatie kent drie sporen: spoor 1 gaat over de realisatie van maatregelen; doen we wat we hebben afgesproken? Spoor 2 gaat over doelbereik; kunnen/moeten we extra maatregelen nemen om te komen tot doelbereik? Spoor 3 is het verantwoordingsspoor; als we de doelen (of uitvoer van maatregelen) niet halen, hebben dan voldoende dossier opgebouwd om de EU-commissie te overtuigen dat Nederland haar best heeft gedaan?

De zorgwekkende berichten hebben er bij minister Harbers toe geleid om een KRW Impulsprogramma op te stellen en een bestuurlijk overleg (BO) KRW op te richten. In het BO KRW overlegt de minister met de bestuurlijke voorzitters van de stroomgebieden en de Unie vertegenwoordiger Waterkwaliteit over de inrichting en voortgang van het Impulsprogramma en de drie sporen van de Tussenevaluatie 2024. Rijnland valt onder het deelstroomgebied Rijn-West, provincie Zuid-Holland is de voorzitter van RBO Rijn-West.

Wat gaat Rijnland (extra) doen tot 2027?

- Volle kracht vooruit met de uitvoering van de eigen KRW maatregelen. Het coalitieakkoord 2023 ondersteunt dit met o.a. extra middelen voor capaciteit, de aanpak voor de AWZI's en aandacht voor beheer en onderhoud door derden.
- Voor de 80 stoffen werken we aan meer scherpere krijgen op ons eigen handelingsperspectief. Onze eigen analyse en de analyse die in Rijn-West verband is gemaakt gaan ons daarbij helpen. Overigens is ons handelingsperspectief vaak beperkt, maar door o.a. beter om te gaan met monitoring en ook landelijke te agenderen kan doelbereik worden verbeterd. Daar waar het niet binnen Rijnlands eigen invloedssfeer ligt spreken we de betreffende partij aan.
- Dossieropbouw (spoor 3) als we voorzien dat we onze verplichtingen niet na kunnen komen.

- Benutten van het KRW Impulsprogramma en BO KRW als platform voor de agendering en urgentiebepaling voor maatregelen die niet voor de waterschappen zijn. We trekken hierin als waterschappen zoveel mogelijk gezamenlijk op. Sander Mager, voorzitter van de CWE en waterkwaliteitsportefeuillehouder voor de Unie van waterschappen heeft in het Rondetafelgesprek KRW in de Kamer op 1 juni 2023 aandacht gevraagd voor een (landelijke) bronnenaanpak waarbij alle actoren hun rol pakken.
- De aanleg en instandhouding van natuurlijke- en/of natuurvriendelijke oevers en het beheer- en inrichting van onze (overig water) watergangen is ingebracht voor de maatregelenpakketten van de PPLG's (provinciale programma's landelijk gebied). Rijnland heeft een actieve rol in de PPLG-processen.
- Actief input leveren op de aanpassingen van lozingsvergunningen door de Omgevingsdiensten.
- We onderzoeken of we een toetsingskader moeten maken om te borgen dat de waterkwaliteit niet achteruit gaat. Voor lozingsvergunningen is deze aanwezig (heeft recent toets der kritiek bij Raad van State doorstaan). Bij peilbesluiten en projectplannen wordt nog geen KRW-toets op én achteruitgang én doelbereik gedaan. Dit heeft de aandacht van de juristen die zich met deze plannen bezig houden.

Rli Briefadvies Goed water goed geregeld (Corsanummer 23.042058)