

## **IMPLEMENTATION PAPER KRW**

Unie van Waterschappen, juni 2020

### **ZORGEN VOOR SCHOON WATER**

Zorgen voor schoon water moet, en het moet samen. De Unie van Waterschappen geeft in deze notitie aan hoe de waterschappen, in hun rol als waterbeheerder, invulling geven aan de uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), en licht toe hoe andere partijen hier ook een taak in hebben. Aanleiding is de derde generatie stroomgebiedsbeheerplannen, waarvan in december 2020 de ontwerp-versies worden vastgesteld. De ambitie van de waterschappen is om binnen deze derde planperiode (2022-2027) alles op alles te zetten om alle maatregelen te nemen die nog nodig zijn om de KRW-doelen te halen. De individuele waterschappen kunnen dit niet alleen. Veel maatregelen zijn afhankelijk van initiatieven of een grote bijdrage door derden. Denk bijvoorbeeld aan de rol van de gemeenten in de waterketen en bij emissies door de recreatievaart, en de rol van de landbouwsector.

Bijzondere aandacht vragen we voor de rol van het rijk. De rijksoverheid is en blijft voor veel onderwerpen de regisseur en bepaalt veelal de spelregels en de handelingskaders, zoals de mestwetgeving, bronaanpak voor tal van stofgroepen en de financiële speelruimte voor waterbeheer.

### **EUROPESE REGELS EN REGIONALE SPEELRUIMTE**

In heel Europa staat de kwaliteit van het oppervlaktewater onder druk. Om dat aan te pakken is in 2000 de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) vastgesteld. Met het jaar 2027 als stip op de horizon stelt de KRW kaders, en daarbinnen hebben lidstaten ruimte om zelf, in afstemming met de buurstaten, en aan de hand van richtlijnen, doelen in te vullen. Als die niet gehaald worden, kan 'Europa' boetes opleggen. De Nederlandse waterschappen zijn – ook zonder boetedreiging – gemotiveerd om positief invulling aan de KRW te geven en een goede waterkwaliteit te bereiken. De doelen, en hoe die te bereiken, worden op basis van voorbereidend werk van de waterschappen door de provincies vastgelegd en vervolgens trapsgewijs opgenomen in de internationale stroomgebiedsbeheerplannen. De plancyclus beslaat zes jaar.

Nederland is goed op weg om uiterlijk in 2027 alle maatregelen uitgevoerd te hebben. Maar: wat gebeurt er als de doelen pas na 2027 bereikt worden? Natuurlijk willen we voorkomen dat Nederland door Brussel flink op de vingers wordt getikt (inbreukprocedure) zoals bij Natura 2000 is gebeurd.

De richtlijn staat uitstel van doelbereik toe als dit komt doordat het effect van genomen maatregelen pas na 2027 zichtbaar wordt. Als het komt doordat bepaalde maatregelen niet zijn genomen, dan kan een minder streng doel gekozen worden (art. 4.5 van de KRW). Dit vergt wel een uitgebreide motivatie, die kwetsbaar is voor beroep. Om die reden wil Nederland dit niet eerder dan strikt nodig toepassen (dus niet al in de plannen

van 2021). Als we goed uitleggen wat we doen en we doen wat maatschappelijk gezien mogelijk is, is er geen reden tot zorg. Van belang is dat we met elkaar een goed gebiedsproces voeren en zo in goed overleg tot duidelijke afspraken komen met alle betrokken partijen. Waterkwaliteit moet een betere plek krijgen in de gebiedsprocessen die de waterschappen zelf organiseren. Waterschappen signaleren dat de mogelijkheden om grond te verwerven voor KRW doelen erg beperkt zijn en steeds meer een knelpunt worden.

#### **Wat we vragen/verwachten:**

- De provincies steunen de waterschappen door het vaststellen van de doelen en bij het maken van afspraken met derden over de noodzakelijke maatregelen. Provincies en gemeenten werken samen met waterschappen daar waar grondverwerving voor waterkwaliteit nodig is.
- Het Rijk ondersteunt het neerzetten van ons verhaal in Brussel, bijvoorbeeld door met de Europese Commissie afspraken te maken over maximale ruimte om maatregelen kosteneffectief uit te voeren.
- Provincies en Rijk spreken ook naar de Tweede Kamer uit dat de waterschappen geld nodig hebben voor hun taken en dat daarvoor soms tariefsverhogingen noodzakelijk zijn.

De waterschappen zijn verheugd te kunnen constateren dat Rijk en provincies bondgenoten zijn in de lastige maar noodzakelijke inzet voor maatregelen voor een betere waterkwaliteit.

Het IPO heeft in een *position paper* over waterkwaliteit duidelijk en stevig neergezet dat de provincies hun verantwoordelijkheid willen pakken en steun uitspreken voor een ambitieuze uitvoering van de KRW. Ook het Rijk heeft al op diverse manieren aangegeven (zie onder andere de Kamerbrief van 14 juni 2019, Kamerstuk 27625, nr. 471) dat het ambitieus inzet op het bereiken van de KRW-doelen.

## **SCHOON WATER IN IEDERS PLANNEN, BEHEER EN ONDERHOUD**

Een goede waterkwaliteit is voor de maatschappij belangrijk en wordt alleen maar belangrijker. Het moge duidelijk zijn dat de zorg voor waterkwaliteit een maatschappelijk complex spel is, waar veel spelers samen tot goede spelstrategieën moeten komen.

Landbouw, drinkwaterbedrijven, industrie, natuur en recreatie vragen allemaal om voldoende water van goede kwaliteit. In de komende jaren zal het door klimaatverandering alleen maar moeilijker worden om aan die behoefte te voldoen.

Onze motivatie zit hem niet alleen in het voldoen aan de KRW-normen en het voorkomen van boetes of rechtszaken. Ook zonder KRW willen we immers schoon water voor al die belangen en functies. De waterschappen werken in 2020 aan hun aandeel in de (internationale) stroomgebiedsbeheerplannen en leggen dat vast in eigen plannen. De inzet daarbij is ambitieus en aansprekend, niet alleen voor KRW-waterlichamen maar ook voor kleine wateren in landelijk en stedelijk gebied, die formeel niet onder de KRW vallen.

### **Wat we vragen/verwachten:**

- De KRW vraagt om een natuurlijker inrichting van het watersysteem daar waar mogelijk. Waterschappen nemen hiervoor initiatief in hun beheergebied en zoeken allianties met andere betrokken overheden en organisaties.
- Gemeenten en provincies betrekken waterkwaliteit integraal bij het opstellen en uitvoeren van omgevingsplannen. Dat geldt nadrukkelijk ook voor de inrichting van de stad.
- Daarnaast wordt ook bij vergunningverlening en beheer en onderhoud in de openbare ruimte – water, maar ook groen en wegen – beter rekening gehouden met ecologische doelen en de beleving van water. Het periodiek beheer van watergangen, zoals baggeren en maaien heeft grote invloed op het ecosysteem. We verwachten van alle partijen die hierbij betrokken zijn dat het onderhoud en beheer duurzamer wordt en tot minder verstoringen leidt. Hier kan een grote slag gemaakt worden.
- Van gemeenten verwachten we blijvende aandacht voor de reductie van emissies uit rioolstelsels.

## **LANDBOUWEMISSIES**

Om een goede waterkwaliteit te bereiken is het niet voldoende om in te zetten op aanleg, beheer en onderhoud. In een aantal regio's is meer nodig om agrarische emissies (gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten [stikstof en fosfaat]) naar het water te verminderen. De noodzaak tot emissiebeperkingen wordt aangetoond met de resultaten uit de landelijke meetnetten voor nutriënten en voor gewasbeschermingsmiddelen, en keer op keer bevestigd door verschillende analyses, zoals de nationale analyse door het PBL. In het derde stroomgebiedsbeheerplan zullen de waterschappen goed onderbouwd in kaart brengen waar er nog een landbouwopgave is voor de waterkwaliteit. De succesvolle aanpak in het stroomgebied van de Maas, waar op lokaal niveau alle emissies zijn bepaald, kan hier een voorbeeld voor zijn. Het Ministerie van LNV is verantwoordelijk om het mestbeleid en KRW doelen af te stemmen. Doorschuiven van regelgeving naar lagere overheden is onwerkbaar, niet transparant, en leidt tot versnippering van beleid.

### **Wat we vragen/verwachten:**

- De landbouwsector doet alles om een maximale deelname aan het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) te bewerkstelligen. Dit volgt ook uit de in de Omgevingswet vastgelegde zorgplicht. De sector zelf kan het beste aangeven welke maatregelen effectief zijn. Waterschappen denken daarbij mee en adviseren.
- Het ministerie van LNV betreft de KRW-doelen integraal in het landbouwbeleid (circulaire landbouw, Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), 7<sup>e</sup> Nitraat Actie Programma (NAP) en wentelt de problemen door stikstof- en fosfaatoverschotten niet af op de waterkwaliteit. Met name op fosfaat-verzadigde gronden (waar de 'historische belasting' hoog is) dient de mestgift sterk gereduceerd te worden.
- De provincies vullen de verdeling van de GLB-gelden efficiënt en transparant in en houden de procedures voor aanvraag en toekenning simpel. Zoals het er nu uit ziet zal er in het nieuwe GLB (2021-2027) wederom de mogelijkheid zijn om watermaatregelen via het Plattelandsontwikkelingsprogramma te financieren. Bovendien kan er mogelijk ook op een andere manier direct of indirect aan de KRW doelen worden bijgedragen, namelijk via voorwaarden die

gesteld worden aan inkomenssteun (1<sup>e</sup> pijler of hectarepremie) voor boeren. Het kan hier gaan om maatregelen die tot de basis voor hectaresteen worden gesteld, alsmede om additionele maatregelen die agrariërs op vrijwillige basis kunnen nemen om zo extra hectarepremie te ontvangen

- Met volle ondersteuning van de provincies maken we goede afspraken met de ministeries van LNV en I&W over
  - aanvullende regelgeving op basis van de Omgevingswet
  - afstemming van de handhaving tussen NVWA, uitvoeringsdiensten en waterschappen,
  - beschikbaarheid van financiën door het Rijk ten behoeve van nadeelcompensatie en/of warme sanering.
- Voor gewasbeschermingsmiddelen zijn in april 2019 door alle betrokken partijen in het Pakket van maatregelen emissiereductie gewasbescherming open teelten afspraken gemaakt om de emissies naar water in 2030 tot nagenoeg nul te reduceren.

## RWZI'S

Rioolwaterzuiveringen zijn, ondanks de succesvolle implementatie van de Richtlijn stedelijk afvalwater, in een aantal regio's nog steeds een emissieroute voor een aanzienlijk milieubelasting met nutriënten en microverontreinigingen: Voldoen aan de Richtlijn stedelijk afvalwater betekent niet automatisch dat is voldaan aan de KRW (net als voldoen aan de Nitraatrichtlijn niet betekent dat de sector niets meer hoeft te doen voor KRW, Natura 2000, etc.). Waterschappen hebben dit onderkend en zuiveren gemiddeld al ruimschoots verder dan waartoe de Richtlijn stedelijk afvalwater verplicht, en als de waterkwaliteit in een specifiek gebied daarom vraagt worden extra stappen gezet.

Uit analyses door het PBL blijkt dat de waterschappen bij een kwart van de rwzi's gaan investeren in betere zuivering, verdergaand dan de basisnormen uit de Richtlijn stedelijk afvalwater. Waterschappen willen dit doen in een integrale aanpak; bij de zuiveringen telt niet alleen het verwijderen van verontreinigingen, maar ook emissiereductie, energietransitie, grondstoffenterugwinning en levering van schoon water aan derden. Daarnaast anticiperen waterschappen ook al op mogelijke toekomstige normen voor microverontreinigingen zoals medicijnresten. Deze meeste van deze stoffen zijn nu nog niet genormeerd.

### Wat we vragen/verwachten:

- Het Rijk kiest een integrale aanpak voor het verminderen microverontreinigingen. Voor stoffen als PFAS en microplastics is een *end-of-pipe*-behandeling (door de waterschappen) zinloos. Deze stofcategorieën komen immers in alle milieucapartimenten voor. Dan is de enige effectieve aanpak een ketenaanpak, met onder meer het beperken van de toepassing van stoffen of andere bronmaatregelen.
- Voor microverontreinigingen (inclusief medicijnresten) zet het Rijk het instrument van 'uitgebreide producentenverantwoordelijkheid' in. Dit kan voor medicijnresten bijvoorbeeld betekenen dat de farmaceutische industrie via een fonds bijdraagt aan investeringen. Dit principe is voor sommige andere productcategorieën al praktijk, zoals in het Afvalfonds Verpakkingen.

## **BRAKKE WATEREN**

Een gebrek aan ecologische kennis maakte het tot nu toe lastig om goede, realistische kwaliteitsdoelen te stellen voor brakke wateren. In het programma Kennisimpuls Waterkwaliteit werken alle betrokken partijen (Rijk, provincies, waterschappen, drinkwaterbedrijven en kennisinstituten er hard aan om dit kennisgat op te vullen. Dit kan betekenen dat in sommige regio's ook na 2027 maatregelen genomen moeten worden of doelen moeten worden bijgesteld.

## **GRENSOVERSCHRIJDENDE BELASTING**

Voor het bereiken van een goede waterkwaliteit in de grensoverschrijdende beken en rivieren hebben we een internationale aanpak nodig, en goede samenwerking met onze buurlanden stroomopwaarts. De KRW schrijft deze internationale samenwerking ook voor. Samen moeten we op elkaar afgestemde kwaliteitsdoelen formuleren en maatregelen nemen om die doelen te behalen. We hebben hierin al veel bereikt, maar nog niet genoeg. Waar het niet lukt zullen waterschappen een dossier opbouwen (met inhoudelijke informatie en vastgelegde gesprekken met partners over de grens).

- We verwachten van het Rijk dat het, als overleg op regionaal niveau te weinig oplevert, opschaalt en op een hoger bestuurlijk niveau het gesprek aangaat. Daarbij kunnen ook de dossiers met de Europese Commissie gedeeld worden.

## **GOED OP WEG**

De verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater wordt in Europees verband aangepakt en gereguleerd met de Kaderrichtlijn Water (KRW). De gestelde doelen moeten in 2027 bereikt zijn. Grensoverschrijdende samenwerking is cruciaal.

Nationale en regionale overheden nemen maatregelen binnen de kaders van de KRW. De waterschappen spelen hierin vanzelfsprekend een belangrijke rol, maar ook hier is intensieve samenwerking tussen alle overheden en andere betrokken partijen noodzakelijk. Nederland is goed op weg, maar er moet ook nog het nodige gebeuren. Met een gezamenlijke inspanning is het mogelijk om de meeste vastgestelde ambitieuze doelen te halen, en dit ook voor elkaar te krijgen binnen de komende KRW-plantermijn, dat wil zeggen voor 2027, of snel daarna. Deze notitie geeft hiervoor concrete handvatten.