

Rondetafelgesprek 1-6-23

Kaderrichtlijn Water

Position Paper IPO

Provincies maken zich grote zorgen over het doelbereik van de KRW in 2027. Het zicht daarop neemt af, ondanks alle inspanningen die provincies en waterschappen verrichten. We zijn van mening dat doelbereik uitsluitend dichterbij gaat komen met meer verplichtend rijksinstrumentarium.

Doelbereik

Het doelbereik voor 2027 voor oppervlaktewateren is gebaseerd op de geprogrammeerde maatregelen van waterschappen in hun waterbeheerprogramma's (opgenomen in het stroomgebiedbeheersplannen), aangevuld met generiek beleid vanuit het rijk op mest, gewasbescherming en productenbeleid, waaronder als voorbeeld de rijksmaatregelen in het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn (+addendum). Hier bovenop zijn er ook de bestuurlijke afspraken uit de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater.

Provincies zijn wettelijk verantwoordelijk voor het vaststellen van de ecologische doelen voor regionale oppervlaktewaterlichamen. Deze doelen zijn gebaseerd op de inzichten van de waterschappen over doelbereik 2027. De doelen zijn verankerd in de regionale waterprogramma's van provincies.

We zien in de praktijk dat dit tekortschiet en het doelbereik voor 2027 niet haalbaar is: enerzijds loopt ongeveer 30% van deze maatregelen het risico niet tijdig uitgevoerd te worden; anderzijds zijn generieke rijksmaatregelen vaak gebaseerd op vrijwilligheid.

Ook schiet VTH tekort, bijvoorbeeld op mestfraude, gebruik van verboden middelen of teelt- en mestvrije stroken.

KRW-impuls én ruimtelijke maatregelen plus derogatie

Provincies en waterschappen hebben afgesproken met minister Harbers om een impuls te geven dat de afgesproken maatregelen ook daadwerkelijk voor 2027 uitgevoerd gaan worden. En we hebben daarbij afgesproken dat mochten maatregelen door wat voor oorzaak dan ook onverhoopt geen doorgang kunnen vinden, we andere maatregelen daarvoor in de plaats treffen. Daarop zijn we aanspreekbaar en afrekenbaar. In 2024 maken we met de afgesproken tussentijdse evaluatie van de KRW de tussenbalans op, waarbij we dan ook een geslaagd beroep zouden kunnen doen op de nog geldende uitzonderingsbepalingen van de KRW. Ons streven is dat zo beperkt mogelijk te houden.

Daarnaast zetten provincies al extra stappen door het ruimtelijk vastleggen van (indicatieve) brede bufferstroken in beekdalen in de zandprovincies, als maatregel om de nitraatuitspoeling naar grond- en oppervlaktewater te reduceren via de provinciale gebiedsprogramma's. Daarmee nemen provincies hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het addendum bij het 7^e NAP dat door de lidstaat Nederland met Brussel is afgesproken, alsook voor de structurerende keuze uit de beleidsbrief water en bodem sturend: "In de gebiedsprocessen zetten we in op grootschalig herstel van beekdalen op zandgronden voor het verbeteren van de waterkwaliteit. Hiermee halen we niet alleen de doelen voor de waterkwaliteit (vanuit de KRW en de Nitraatrichtlijn) maar kunnen we ook andere doelstellingen realiseren (zoals natuur, groenblauwe dooradering en waterberging)."

Provincies zullen de daadwerkelijke wijziging van het landbouwkundig gebruik in bedoelde beekdalen realiseren door middel van aankoop van gronden, verplaatsing van landbouwbedrijven en afwaardering. Het vormt onderdeel van de uitvoering van de Provinciale programma's landelijk gebied. De gebiedsprocessen die daarvoor veelal nog moeten starten zijn bepalend voor het tempo van realisatie.

De volledige realisering hiervan zal eind 2027 niet voltooid kunnen zijn. We wachten met smart op de regelingen van het rijk die extensivering, bedrijfsverplaatsing of stoppers mogelijk maken. Immers het addendum van het 7^e NAP bevat de passage: "Ter borging van de voornoemde veranderingen van grondgebruik in beekdalen als onderdeel van de gebiedsaanpak, beziet het kabinet de mogelijkheid om per 2027 een bestemmingsplanwijziging in te doen gaan waarmee de verplichting tot bijvoorbeeld natuurgrond of natuur inclusief grasland met extensieve begrazing wordt vastgelegd. Uitgangspunt is dat de bijbehorende afwaardering van de grond voor de landbouw wordt gecompenseerd."

Aanvullend beleid nodig om grondgebruik buiten zones te reguleren

Met alleen wijziging van het ruimtelijk gebruik in zones is volledig doelbereik voor KRW of Nitraatrichtlijn niet mogelijk. Ook buiten zones zijn maatregelen nodig en daarvoor leent de mestwetgeving zich het beste. Immers ook buiten die zones is er een KRW-opgave voor nitraat en gewasbeschermingsmiddelen in (al) het grond- en oppervlaktewater. Ook zal voorkomen moeten worden dat via de haarvaten van het watersysteem nutriëntenrijk water de beek belast. Zones aanwijzen langs al deze haarvaten van het watersysteem is niet realistisch gelet op de omvang van het areaal landbouwgrond dat daardoor zou worden geraakt. Tenslotte kan niet gegarandeerd worden dat zones waarvan de breedte is bepaald op basis van de eisen die een goede ruimtelijke ordening stelt in alle gevallen voldoende effectief zijn.

Tegelijk speelt de afbouw van de derogatie: dat het gebruik van dierlijke mest snel wordt beperkt in Natura 2000-gebieden en grondwaterbeschermingsgebieden en in bufferstroken langs watergangen is positief, maar als dierlijke mest wordt vervangen door kunstmest en we zien dat graslanden worden omgezet in akkerbouw of bollenteelt (meer akkerbouw = meer gebruik gewasbeschermingsmiddelen), raakt het doelbereik weer verder uit zicht. Daarom willen provincies instrumenten verkrijgen waarmee we kunnen sturen op grondgebruik: we zouden nader willen kunnen voorschrijven welk grondgebruik toegestaan is, zodat onontkoombaar de ecologische doelen van het betreffende waterlichaam tijdig worden bereikt.

Verplichtend generiek rijksinstrumentarium nodig

Onder de huidige wetgeving zijn de instrumenten die regionale overheden hebben om emissies van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen uit de landbouw (buiten grondwaterbeschermingsgebieden) tegen te gaan zeer beperkt. Wij willen een verschuiving van de vrijwilligheid van generieke rijksmaatregelen naar meer verplichtende maatregelen die een tijdig doelbereik mogelijk maken.

We pleiten al langer voor aanscherping van de bestaande rijksregelgeving voor mest en gewasbeschermingsmiddelen. Het rijk draagt de verantwoordelijkheid voor inzet van verplichtend generiek rijksbeleid, benodigd voor doelbereik voor nutriënten uit de landbouw en bestrijdingsmiddelen. Afstemming tussen rijk en provincies is nodig om te komen tot een samenhangend pakket aan maatregelen waarmee doelbereik in zicht komt.

De beleidsbrief water en bodem sturend van 25 november 2022 bevat een groot aantal structurerende keuzes. De bufferstroken in beekdalen zijn al benoemd, maar de hele brief ademt het meer en langer vasthouden van gebiedseigen water uit. Een aantal structurerende keuzes kunnen mede het doelbereik van de KRW in 2027 bepalen en het verdienen om in regelgeving verankerd te worden. Zo stelt de beleidsbrief; "Om de sponswerking te verbeteren en daarmee de waterbeschikbaarheid te vergroten zetten we in op:

- (a) vergroting grondwateraanvulling in bovenstroomse gebieden, door het dichten van greppels en sloten.
- (b) vertragen van waterafvoer door beken te laten hermeanderen en het oppervlak te verruwen, o.a. door het aanleggen van houtwallen en heggen.
- (c) water beter laten infiltreren, door onnodige bodemafdekking te voorkomen.
- (d) water beter vasthouden in de bodem door duurzaam bodembeheer."

Dit gaat ook bijdragen aan het bereiken van de ecologische doelen, want regionale watersystemen blijven ook in drogere zomers dan watervoerend, wat sowieso ten goede komt aan de ecologie en daarmee ecologisch doelbereik.

Ook pleiten de provincies al langer om de versnelde invoering van instrumenten voor het verminderen van de probleemstoffen in het grond- en oppervlaktewater. Het gaat hierbij om de instrumenten die Johan Remkes eerder aanhaalde in het rapport "Wat wel kan". Instrumenten die betrekking hebben innovatie, extensivering, verplaatsing of stopzetting van agrarische activiteit.