



**Notitie
Handelingsperspectief
Kaderrichtlijn Water
provincie Utrecht**

Maart 2024

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Een korte toelichting op de Kaderrichtlijn Water	5
3.	Wat gebeurt er in het landelijk spoor?	8
4.	Waar staan we nu?	13
5.	Oppervlaktewater	14
	5.1 Oppervlaktewater – ecologie	14
	5.2 Oppervlaktewater – chemie	17
6.	Grondwater	20
	6.1 Goede kwantitatieve toestand grondwaterlichaam	20
	6.2 Goede kwalitatieve toestand en voorkomen achteruitgang grondwaterlichaam	20
	6.3 Inbreng verontreinigende stoffen in grondwater beperken en voorkomen	21
	6.4 Ombuigen significant stijgende trends	23
	6.5 Beschermd gebied in relatie tot grondwater	24
7.	Juridische aspecten en gebruik van instrumentarium	27
8.	Hoe verder?	31

1. Inleiding

In het coalitieakkoord Aan de slag (2023) is de ambitie vastgelegd dat de provincie Utrecht ervoor zorgt dat in 2027 aan de vereisten van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) wordt voldaan. Bij de implementatie van de KRW in Nederland is ervoor gekozen om bestaande bestuurlijke bevoegdheden in stand te houden. Daarmee wordt de verantwoordelijkheid verdeeld over verschillende bestuurslagen. De minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is systeemverantwoordelijk en daarmee verantwoording schuldig aan de Europese Commissie voor de implementatie van de KRW. Uitgangspunt is dat elke overheid zijn bevoegdheden inzet om te voldoen aan de KRW. Provincies leggen de KRW-doelen voor oppervlaktewater vast en voeren maatregelen uit voor grondwater. De maatregelen voor oppervlaktewater worden voornamelijk uitgevoerd door de waterschappen en Rijkswaterstaat. De provinciale rol bij de KRW wordt per KRW-doel in dit document toegelicht.

In deze notitie brengen wij in beeld welke opgave er nog ligt en welke mogelijkheden er zijn voor de provincie Utrecht om hieraan een bijdrage te leveren. Daar zit ook een element van verantwoording aan. In het geval dat de doelen niet worden gehaald zal de vraag zijn of de lidstaat en overheden hun wettelijke mogelijkheden en eigen regelgeving voldoende hebben toegepast. Vanwege de gedeelde verantwoordelijkheid en de eindverantwoordelijkheid van het Rijk is er een nauwe samenwerking in de stroomgebieden en met de koepels, zoals het Interprovinciaal Overleg (IPO), Unie van Waterschappen (UvW) en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De minister van IenW heeft in voorjaar 2023 vanwege de urgentie meer regie genomen voor een gezamenlijke aanpak richting 2027. Dat leidt tot een centraal geleide aanpak, waar we als provincie met onze bevoegdheden een bijdrage aan moeten leveren.

Daarnaast zijn we als provincie er ook afzonderlijk aan gehouden om de invulling van onze eigen verantwoordelijkheid tegen het licht te houden. Dat beogen wij met de ontwikkeling van het handelingsperspectief. Onze aanpak baseren we op landelijke analyses, advies van Raad voor leefomgeving en infrastructuur (RLI) en de resultaten van het KRW-Impulsprogramma. Aan de hand daarvan bepalen we realistische en haalbare ambitie. Deze notitie zien we als een groeidocument voor een handelingsperspectief dat zich steeds verder zal ontwikkelen richting een definitieve aanpak van de provincie Utrecht om te voldoen aan de eisen van de KRW. Eind 2024 is ook de landelijke tussenevaluatie, een van de onderdelen van het KRW-impulsprogramma, beschikbaar.

De KRW kent een complexe methodiek. Sommige passages in deze notitie hebben daarom een technisch karakter. Behalve de doelstellingen uit de KRW zijn er inmiddels nieuwe opgaven naar voren gekomen, zoals medicijnresten, micro-plastics, zeer zorgwekkende stoffen, waaronder PFAS, het gebruik van toegelaten gewasbeschermingsmiddelen, waarvan resten inmiddels worden aangetroffen in het grondwater. Deze stoffen vallen niet altijd onder de toetsing van de KRW. In Nederland is besloten om een brede aanpak te volgen en ook hieraan te werken, omdat dit nieuwe bedreigingen zijn op de langere termijn en aansluiten bij de geest van de KRW. Dat betekent dat KRW-aspecten worden vermengd met opgaven voor grond- en oppervlaktewaterkwaliteit die strikt genomen niet onder de KRW vallen. Ons Bodem- en waterprogramma 2022-2027 Provincie Utrecht (BWP) behandelt deze problematiek in de volle breedte.

Leeswijzer

We geven in hoofdstuk 2 een korte toelichting op de KRW. Gevolgd door een beschrijving van het landelijke traject en de ontwikkelingen en de inzet van het IPO in hoofdstuk 3.

Hoofdstuk 4 geeft inzicht op welke onderdelen van de KRW nog inzet nodig is. Daarna gaan we dieper in op Oppervlaktewater (hoofdstuk 5) en Grondwater (hoofdstuk 6).

Hoofdstuk 7 gaat over rolverdeling tussen verschillende bestuurslagen, juridische aspecten en de inzet van instrumentarium van de provincie. Daarin komt ook aan bod de beschrijving van de risico's als de deadline van 2027 niet wordt bereikt. In hoofdstuk 8 geven we aan hoe het vervolg eruitziet.

2. Een korte toelichting op de Kaderrichtlijn Water

De [Kaderrichtlijn Water](#) (KRW) waarborgt de waterkwaliteit en -kwantiteit. De KRW werd van kracht in 2000 en vormt de basis voor het waterbeleid van de EU. Hierbij wordt ernaar gestreefd dat uiteindelijk alle wateren in 'goede toestand' verkeren. De toestand kent vier klassen: goed, matig, ontoereikend en slecht. Voor deze klassenindeling zijn per type water [standaard maatlatten](#) ontwikkeld. Er zijn specifieke KRW-wateren aangewezen, deze moeten in 2027 in goede toestand verkeren. Hierbij geldt het principe 'one-out-all-out'. Dit houdt in dat als aan één van de onderdelen niet wordt voldaan, het gehele waterlichaam niet voldoet aan de KRW. Een oppervlaktewaterlichaam verkeert in goede toestand als het een goede chemische en ecologische staat heeft. Een grondwaterlichaam moet in goede chemische toestand en goede kwantitatieve toestand verkeren.

Om deze doelen te behalen moeten lidstaten de waterlichamen beschermen, verbeteren en herstellen. Concreet is er een dubbele verplichting ten aanzien van de KRW-doelstelling, namelijk enerzijds het verbod op achteruitgang en anderzijds een verbeteringsvereiste.

Het verbod op achteruitgang houdt in dat de bestaande toestand niet mag verslechteren. Een tijdelijke achteruitgang is enkel toegestaan als er een beroep op artikel 4 lid 6 KRW kan worden gedaan. Het verbeteringsvereiste verplicht de lidstaten om, indien een waterlichaam nog niet in goede toestand verkeert, maatregelen te nemen ter verbetering van de waterkwaliteit, met als uiteindelijke doel dat het in 2027 in goede toestand zal verkeren. Doelen kunnen gemotiveerd worden aangepast als er een hoger maatschappelijk belang is, alles in het werk is gesteld om negatieve effecten te voorkomen en mitigatie niet mogelijk is (Artikel 4 lid 7).

Omgaan met variabele doelen

De KRW verplicht lidstaten elke 6 jaar de doelen opnieuw af te leiden. Er wordt hierbij teruggekeken en vooruitgekeken. De doelhoogte voor de ecologie is namelijk afhankelijk van het effect van een maatregel. Bij het terugkijken wordt geëvalueerd of de uitgevoerde maatregel het beoogde effect heeft gehad. Bijvoorbeeld van een subsidieregeling is de uitkomst afhankelijk van het animo onder de deelnemers. Als het werkelijke effect afwijkt van het beoogde effect moet het doel voor de volgende periode omlaag worden aangepast. Daarnaast wordt er gekeken of voor de volgende periode aanvullende of nieuwe maatregelen mogelijk zijn. Deze kunnen het doel weer verhogen. Als het doel voor grond- of oppervlaktewater niet is gehaald, omdat natuurlijke omstandigheden maken dat het langer duurt, kan beroep worden gedaan op een uitzonderingsgrond. In 2027 gaat dit niet anders dan in de voorgaande planperiodes. Enige uitzondering is dat alle geplande maatregelen moeten zijn uitgevoerd. Fasering op basis van kosten of planning mag niet meer. Dit betekent dat het onduidelijk is wat de nieuwe doelhoogte in 2027 exact zal zijn en voor welke waterlichamen meer tijd genomen mag worden vanwege natuurlijke omstandigheden. De chemische doelen liggen wel vast. Zie paragraaf 5.2. Deze doelen voor chemie bestaan uit een lijst met Prioritaire stoffen. Van een aantal van deze stoffen is het vrijwel zeker dat de doelen niet worden gehaald. Hierdoor zal het eindoordeel ook negatief zijn. Vanuit het Rijk is in samenwerking met meerdere lidstaten een [verzoek](#) aan de Europese commissie gedaan om deze systematiek van one-out- all-out te wijzigen.

Het is nog niet helemaal duidelijk hoe streng de Europese Commissie het eindoordeel zal beoordelen. Los van de vraag hoe de Europese Commissie straks tegen de inspanning van onze lidstaat aankijkt, heeft het huidige college de ambitie om de doelen te halen en de inspanning te leveren die daarvoor nodig is, zoals het maximaal terugdringen van het gebruik van schadelijke gewasbeschermingsmiddelen.

Oppervlaktewater

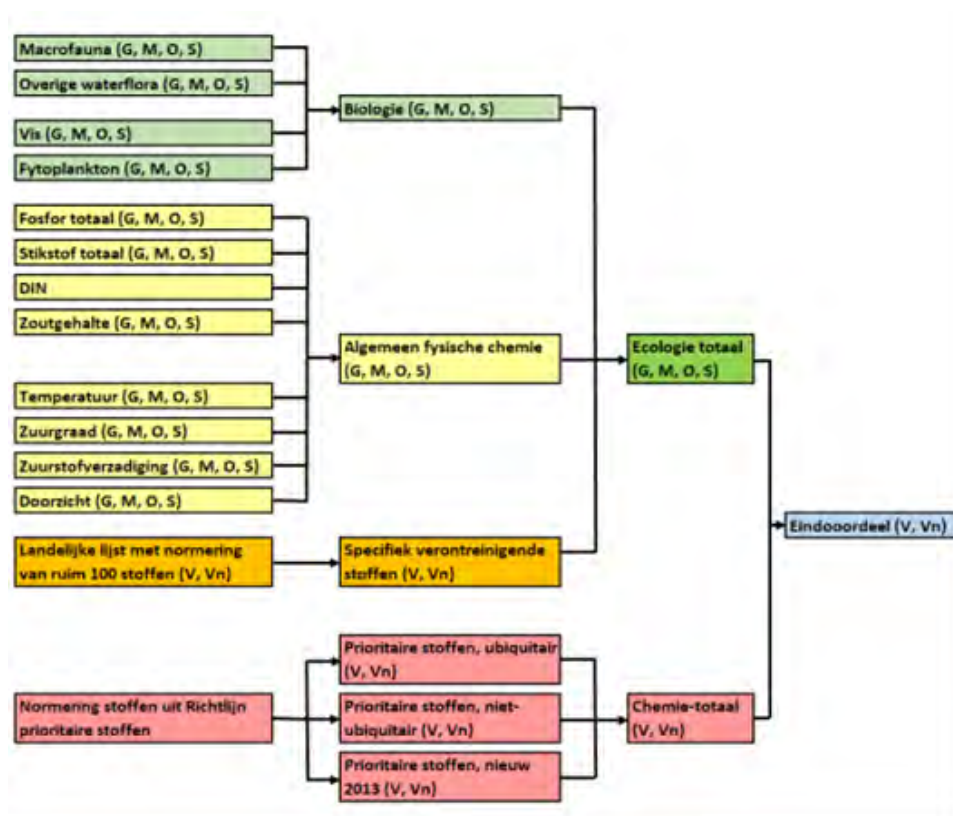
In de provincie Utrecht zijn er 60 oppervlaktewaterlichamen. Dit zijn grotere wateren zoals meren of rivieren of wateren waarop een gebied afwatert, zoals beken. Per waterlichaam wordt de chemische en ecologische toestand bepaald en per waterlichaam zijn KRW-doelen vastgesteld die uiterlijk in 2027 gehaald moeten zijn. Om die doelen te halen voeren de waterbeheerders, andere overheden, maar ook boeren, bedrijven en terreinbeheerders maatregelen uit.

De KRW vraagt zowel aanpak van de chemische waterkwaliteit als de ecologische waterkwaliteit. Voor chemie worden de doelen bepaald via normen voor een groot aantal stoffen in het water. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in stoffen met een Europese norm 'prioritaire stoffen' en stoffen met een Nederlandse norm 'specifieke verontreinigende stoffen'. De prioritaire stoffen bepalen de chemische toestand. De specifieke verontreinigende stoffen vallen onder de ecologische toestand.

Voor de ecologische toestand zijn vier "biologische parameters" bepalend:

- vissen (aantal soorten en hoeveelheid);
- waterplanten (macroflora);
- macrofauna (ongewervelde dieren, met het oog zichtbaar, bijvoorbeeld watervlooien);
- fytoplankton (bijvoorbeeld algen).

Om die biologische parameters in orde te krijgen, is het nodig dat de kwaliteit van het water aan bepaalde fysisch-chemische eisen voldoet, zoals helderheid van het water, zuurgraad, temperatuur en gehalte van stikstof en fosfor (nutriënten). Hieronder is schematisch weergegeven hoe de beoordeling van de KRW-oppervlaktewaterlichamen tot stand komt. De klassen zijn: (g)oed, (m)atig, (o)ntroerend en (s)lecht. Het oordeel is (v)oldoet of (vn): voldoet niet.



Figuur 1: Schematische weergave beoordeling KRW-oppervlaktewaterlichamen

Grondwater

Het grondwater in Utrecht is onderdeel van 4 grote provinciegrens-overschrijdende grondwaterlichamen: Zand Rijn-Midden, Zand Rijn-West, Deklaag Rijn-West en Zout Rijn-West. De doelen voor het grondwater zijn gericht op een goede kwaliteit van het water en het behoud van voldoende grondwater. Er zijn doelen die zich richten op het niveau van het gehele grondwaterlichaam en regionale deeltsten die zich richten op onderdelen van het watersysteem of beschermde gebieden met functies die een relatie hebben met het grondwater (zoals grondwaterafhankelijke Natura2000 gebieden, water bestemd voor menselijke consumptie en grondwaterafhankelijk oppervlaktewater). Onder water voor menselijke consumptie vallen de drinkwaterwinningen, winningen voor de levensmiddelenindustrie die grondwater gebruikt voor hun producten en eigen drinkwaterwinningen (zoals campings).

Grondwater is een traag systeem en het grondwater op een bepaalde plek of diepte kent (in de tijd) soms verschillende herkomst. Dat maakt dat effecten van maatregelen in een gebied soms pas na vele jaren op een andere plek of diepte merkbaar zijn.

3. Wat gebeurt er in het landelijk spoor?

De KRW brengt voor de lidstaten een verplichting mee om tijdig de juiste toestand te bereiken. In Nederland is gekozen voor het werken in stroomgebieden. In de stroomgebieden werken de provincies en de waterschappen de KRW-onderdelen uit per waterlichaam. Dit vraagt nauwe inhoudelijke samenwerking van overheden om de KRW eenduidig toe te passen. Voor deze samenwerking is een bestuurlijke structuur van Regionaal bestuurlijk overleg (RBO) in het leven geroepen. De uiteindelijke verantwoordelijkheid ligt bij de lidstaat.

Veranderende rollen

De basis van de KRW-doelen voor oppervlaktewaterlichamen is het nemen van hydromorfologische maatregelen (inrichting) om de 'goede ecologische toestand' te bereiken. Deze maatregelen worden door de waterbeheerders uitgevoerd. De KRW geeft aan dat menselijke activiteiten niet het bereiken van deze doelen in de weg mag staan. Concreet betekent dit dat de hoeveelheid stikstof, fosfaat en gewasbeschermingsmiddelen niet belemmerend mag zijn voor het bereiken van het ecologisch doel. De maatregelen hiervoor werden op landelijk niveau genomen in nitraatactieprogramma's en via de toelating van gewasbeschermingsmiddelen. Volgens de regio's en het IPO zijn deze Rijksmaatregelen een essentiële voorwaarde voor het bereiken van de doelen. In het NPLG is op basis van de "Handreiking voor de gebiedsprogramma's Nationaal Programma Landelijk Gebied" gekozen om een deel van de opgave via lokaal maatwerk invulling te geven. Daarmee is een deel van de verantwoordelijkheid voor KRW-maatregelen recent verschoven van het Rijk naar de provincies. Dit betekent een extra benodigde inzet van de provincies die nog moet worden uitgewerkt in het Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG).

Aangezien uit verschillende analyses blijkt dat er hardnekkige belemmeringen zijn om op tijd aan de vereisten van de KRW te voldoen, heeft de minister van IenW de regie genomen om een extra impuls te geven aan de uitvoering van de KRW.

KRW –Impulsprogramma

In het voorjaar van 2023 heeft de minister van IenW aangekondigd om samen met andere waterbeheerders een [KRW-Impulsprogramma](#) op te stellen. Hiervoor is het Bestuurlijk Overleg KRW ingesteld, met als deelnemers vertegenwoordiging van de stroomgebieden en de koepels onder voorzitterschap van de minister Harbers van IenW. Formele besluitvorming vindt in het Bestuurlijk Overleg Water plaats.

Het KRW-Impulsprogramma is gestart om alles op alles te zetten om eind 2027 aan de KRW te voldoen.

Vanuit het KRW-impulsprogramma wordt door het Rijk, in samenwerking met decentrale overheden, gewerkt aan drie sporen met in totaal zeven actielijnen (zie hieronder). Het IPO vertegenwoordigt hierin zowel vanuit de vraag- als de aanbodkant de belangen van de provincies. Daarnaast hebben inhoudelijke experts vanuit de provincies zitting in de verschillende werkgroepen om vorm en inhoud te geven aan de verschillende producten.

De focus van het impulsprogramma ligt op de zorg dat provincies, waterschappen, gemeenten en Rijk de maatregelen uit de stroomgebiedbeheerplannen tijdig uitvoeren. Daarnaast wordt extra ingezet op onderdelen van de KRW die nog achterblijven, zoals de chemische toestand,

vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) en rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's). Nieuwe ontwikkelingen zoals het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en Water en Bodem sturend bieden nieuwe kansen in het landelijk gebied. Partijen kijken samen ook naar mogelijkheden voor intensivering of aanvullende maatregelen.

Het impulsprogramma is onderverdeeld in zeven actielijnen. Die actielijnen zijn gegroepeerd onder drie sporen uit het eerdere KRW-Werkplan 2022-2027.

Spoor 1: Uitvoering

1. Bewaken van de uitvoering van eerder afgesproken maatregelen
2. Verdere uitwerking van ruimtelijke maatregelen
3. Intensivering van maatregelen voor stoffen
4. Inzet op verdere verankering van afspraken in regelgeving

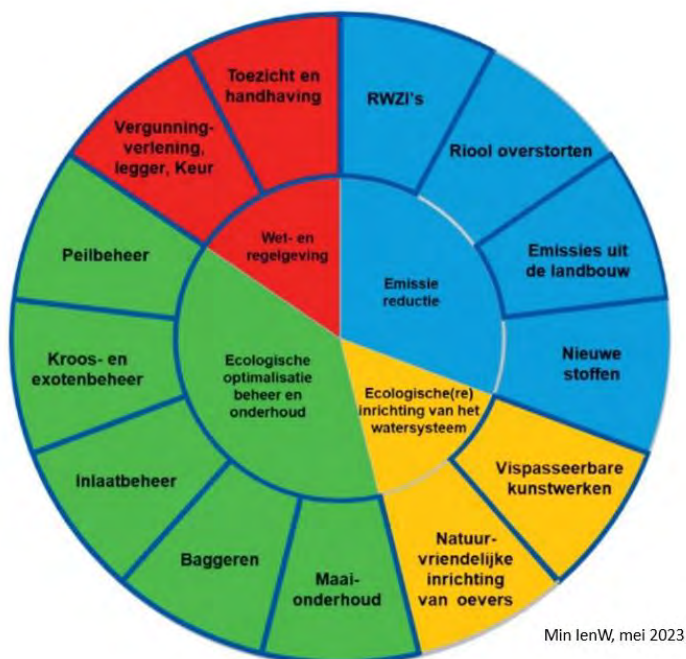
Spoor 2: Tussenevaluatie 2024

5. Bepalen toestand, prognose en resterend handelingsperspectief

Spoor 3: Verantwoording 2027

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

In onderstaand figuur is inzichtelijk gemaakt op welke sporen en bijbehorende maatregelen het KRW-Impulsprogramma zich richt en hoe deze samenhangen.



Figuur 2: Sporen en bijbehorende maatregelen KRW-Impulsprogramma

Op landelijk niveau en in de stroomgebieden worden deze actielijnen uitgewerkt onder regie van het Rijk samen met de regionale partners. Dit leidt tot handreikingen waarmee eenheid in interpretatie en toepassing van de KRW ontstaat. Daarnaast worden ook afspraken gemaakt over rollen en verantwoordelijkheden; wie aan de lat staat om een belemmering aan te pakken. Via de stroomgebieden en met rechtstreekse deelname aan enkele werkgroepen is er een inhoudelijke bijdrage van de provincie Utrecht aan de actielijnen.

Landelijke tussenevaluatie

Onderdeel van het KRW-Impulsprogramma is de [Tussenevaluatie 2024](#) (actielijn 5). Het doel van deze tussenevaluatie is de toestand van de wateren, de resterende KRW-opgave en het handelingsperspectief in beeld te brengen. Dit biedt zicht op de resterende waterbeheerkwesties. Door de tussenevaluatie in nauwe samenwerking met de waterbeheerders uit te voeren, wordt een gezamenlijk beeld gevormd van de mate van doelbereik in 2027 en van de restopgave. Dit gebeurt onder leiding van het ministerie van IenW en in samenwerking met het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), zodat dezelfde uitgangspunten worden gehanteerd. Ambtelijk is de provincie Utrecht in verschillende werkgroepen actief. Het eindrapport wordt in oktober 2024 verwacht en zal naar verwachting duidelijkheid geven over de resterende opgave en eventuele extra inspanning die nodig is.

RLI-advies

Op 11 mei 2023 publiceerde de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) het [rapport Goed Water Goed Geregeld](#) over de KRW. Centraal in het advies staan de vragen: wat is er nodig om het huidige KRW-proces optimaal te laten verlopen, en wat is er nodig om naar een gezond en goed functionerend watersysteem toe te werken, zowel nu als na 2027?

RLI doet enkele aanbevelingen voor het aanscherpen van het Nederlandse beleid. De minister van IenW heeft het advies meegenomen in het KRW-Impulsprogramma ([Kabinetsreactie op RLI-advies](#)). De RLI benoemt enkele oorzaken die ertoe hebben geleid dat in Nederland onvoldoende voortgang is geboekt: gebrek aan urgentie, vrijblijvendheid van beleid en gebrekkige invulling en uitvoering taken en verantwoordelijkheden.

Aan de hand van het RLI-advies gaan we in onze eigen organisatie na waar verbeteringen en kansen (beter) kunnen worden benut. Dit leggen we vast in een Handelingsperspectief KRW. Deze notitie is een eerste versie daarvan.

In mei 2023 zijn door de fractie van GroenLinks vragen gesteld over hoe het RLI-advies zich verhoudt met de activiteiten uit het Bodem- en Waterprogramma 2022. Zie voor de beantwoording: [Beantwoording art 47 RvO over RLI advies](#).

Inzet IPO doelbereik KRW

De inzet vanuit het IPO in het KRW-Impulsprogramma is gericht op het borgen van de juiste randvoorwaarden, bij het Rijk en andere stakeholders, die nodig zijn om invulling te geven aan de provinciale bevoegdheden.

In IPO-verband bespreken de provincies welke bijdrage zij willen leveren vanuit eigen rol en verantwoordelijkheid aan het bereiken van de ecologische doelen van oppervlaktewater.

De inzet van rollen en verantwoordelijkheden van de provincies wordt ingevuld langs 4 actielijnen:

1. **Actieve invulling van toezichthoudende rol** voor de voortgang van KRW-maatregelen van gemeenten en waterschappen, zodat de afgesproken maatregelen uit de derde stroomgebiedbeheerplannen (SGBP3) tijdig worden gerealiseerd. Dit draagt bij aan het gezamenlijk werken aan oplossingsrichtingen;

2. **Maximale inzet instrumentarium en bevoegdheden** onder Omgevingswet, mits proportioneel en effectief. Een overzicht van de provinciale instrumenten kunt u lezen in hoofdstuk 7. Het blijkt dat onder de Omgevingswet voldoende juridisch instrumentarium voor provincies (omgevingsverordening, voorbereidingsbesluit, projectbesluit, instructieregels en inrichtingsbesluiten) beschikbaar is om grondgebruik te veranderen of om zelf gronden te kunnen gebruiken. Dit is belangrijk bij de vraag of provincies wel al hun wettelijke mogelijkheden in hun eigen regelgeving hebben toegepast.
3. **Doorwerking KRW in relevante beleidsvelden** verankeren, gebruik makend van ruimtelijke maatregelen in combinatie met generieke maatregelen van het Rijk. Afstemming tussen Rijk en provincies is nodig om te komen tot een samenhangend pakket aan maatregelen waarmee doelbereik in zicht komt. Zoals bijvoorbeeld met het NPLG en de provinciale gebiedsgerichte aanpak gericht op het behalen van zowel de doelen voor Natura 2000-gebieden, halen van de KRW-doelen en de klimaatdoelen. Signaleren van tegengestelde doelen bijv. bij NPLG en Water en Bodem sturend (WBS);
4. **Inzetten op KRW-proof maken van vergunningen.** Is dit geborgd bij de omgevingsdiensten en voldoende financieel gedekt? Het gaat om actualiseren van vergunningen. De druk op het belang van het actualiseren van vergunningen neemt toe door handhavingsverzoeken van onder andere milieuorganisaties. Ook de Europese Commissie legt veel nadruk op het actualiseren van de vergunningverlening. Daarom is het van belang dat alle bestaande en komende omgevingsvergunningen 'KRW-proof' zijn. Dit om te voorkomen dat provincies aangesproken worden op het feit of zij wel alles hebben gedaan wat in hun macht ligt voor het realiseren van de KRW-doelen. Er is behoefte aan eenduidige richtlijnen van ministerie van IenW.

De concrete invulling van deze vier actielijnen door het IPO gebeurt in het eerste kwartaal 2024. Eventueel worden hierover nadere afspraken gemaakt in het BO KRW. We vertalen deze afspraken ook in onze eigen aanpak. In de voorliggende notitie komen ze op verschillende plekken terug.

Andere partijen

Ook andere partijen, zoals waterschappen, gemeenten, al dan niet samen met de koepels, zijn bezig om een analyse te maken van het handelingsperspectief richting 2027. Zo hebben enkele waterschappen een juridische scan uitgevoerd om te checken of de KRW op een juiste manier is toegepast in de programma's en regelgeving. Wij maken gebruik van de resultaten van deze scans. Een voorbeeld hiervan is het rapport van de Rijksuniversiteit Utrecht in opdracht van de Noord-Brabantse waterschapsbond, [Scherper aan de wind](#).

Relatie NPLG / UPLG en Water en Bodem sturend

Voor de ontwikkeling en inrichting van het landelijk gebied heeft het Rijk in 2022 twee nieuwe ontwikkelingen geïntroduceerd waar de provincies een belangrijke taak hebben gekregen. Het voldoen aan de eisen van de KRW is in beide lijnen als opgave benoemd. Het landelijk beleid uit Nationaal Programma landelijk gebied (NPLG) wordt voor onze provincie geconcretiseerd in het Utrechts Programma Landelijk gebied (UPLG). Dit programma is een programma onder de Omgevingswet. Het ministerie van LNV vraagt provincies om aanvullende gebiedsgerichte maatregelen voor de restopgave voor emissies op te nemen in het UPLG.

De structurerende keuzes van Water en Bodem sturend (WBS) van het ministerie IenW worden deels ook in het UPLG uitgewerkt. Daarmee ontstaat een integrale gebiedsgerichte aanpak van verschillende opgaven in het landelijk gebied en wordt meer ingezet op een (water-en bodem) systeembenadering.

Keuzes in het watersysteem kunnen invloed hebben op waterkwaliteit en vereisten van de KRW in het bijzonder. Een van de eisen van de KRW is dat door ontwikkelingen en ingrepen de toestand van

de waterlichamen niet achteruit (Artikelen 4 lid 6 en 4 lid 7 KRW) mag gaan en dat het bereiken van de doelen niet mag worden belemmerd. Dit moet specifiek worden getoetst in concrete situaties. Ook de KRW-maatregelen uit het SGBP₃ moeten tijdig worden gerealiseerd. Het Rijk vraagt daarom te voorkomen dat vertraging ontstaat doordat KRW-maatregelen onderdeel zijn van een bredere gebiedsaanpak. Uitgangspunt van het BO KRW is dat de KRW-maatregelen bij voorrang worden uitgevoerd, onafhankelijk van gebiedsaanpak. Omdat dit veelal maatregelen van de waterbeheerders betreft, lijkt dit een uitvoerbaar uitgangspunt, maar het kan op gespannen voet komen te staan met de UPLG-gebiedsagenda's als er derden bij betrokken zijn. Dit heeft onze aandacht.

Zie voor inhoudelijke relatie met UPLG ook paragraaf 5.1.

Investerings

Het pakket maatregelen uit SGBP₃ bedragen in totaal circa 1,5 miljard euro. Hiervan investeren de waterschappen circa 800 miljoen euro, provincies en gemeenten samen 200 miljoen euro. Het Rijk investeert vanuit het Deltafonds in het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren 517,9 miljoen euro tot en met 2027. De maatregelen komen ook ten goede aan andere doelen, zoals andere wateropgaven, biodiversiteit, beleving etc.

Voor het uitvoeren van de provinciale programma's landelijk gebied (PPLG's) heeft het Rijk een fonds van 25 miljard euro opgezet. Daarvan is 811 Miljoen euro specifiek bedoeld voor de KRW via grootschalig herstel van beekdalen op zandgronden. De inzet van het Transitiefonds is afhankelijk van een nieuw Kabinet. De Tweede Kamer is op 15 februari 2024 akkoord gegaan met de LNV-begroting 2024, waarin 1,28 miljard euro beschikbaar komt voor maatregelen van de 12 provincies, om voortgang te blijven boeken met de gebiedsgerichte aanpak.

4. Waar staan we nu?

In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de KRW-doelen ten aanzien van oppervlaktewater en grondwater en wat er nodig is om aan deze doelen te voldoen. Deze verwachting is op basis van de huidige stand van zaken met de maatregelen die nu lopen. In 2024 wordt een landelijke tussenevaluatie uitgevoerd, wat een meer gedetailleerd beeld moet geven van het verwachte doelbereik. Onderstaande inschatting is dus onder voorbehoud van de uitkomsten van die evaluatie.

Doel KRW	Voornaamste opgave
Oppervlaktewater – ecologie	Terugdringen nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen
Oppervlaktewater – chemie	Terugdringen gebruik gewasbeschermingsmiddelen
Goede kwantitatieve toestand grondwaterlichaam	Behoud van een goed evenwicht door zorgvuldig beleid
Goede kwalitatieve toestand grondwaterlichaam en voorkomen achteruitgang grondwaterlichaam	Behoud van een goed evenwicht door zorgvuldig beleid
Inbreng verontreinigende stoffen in grondwater beperken en voorkomen	Beperken inbreng verontreinigende stoffen door regulering
Ombuigen significant stijgende trends grondwater	Beperken inbreng verontreinigende stoffen en beperken verdere verspreiding van verontreinigingen in het grondwater richting drinkwaterwinningen
Beschermde gebieden in relatie tot grondwater	Lokaal knelpunten aanpakken.

Tabel 1: Overzicht KRW-doelen ten aanzien van oppervlaktewater en grondwater

In hoofdstuk 5 (oppervlaktewater) en 6 (grondwater) wordt per KRW-doel toegelicht:

1. Wat is de kern van de opgave?
2. Wat is onze rol als provincie?
3. Wat hebben we al gedaan en wat is er al gepland?
4. Wat kunnen we nog meer doen?

5. Oppervlaktewater

5.1 Oppervlaktewater – ecologie

Wat is de kern van de opgave?

Voor de ecologie stelt de provincie doelen vast voor waterplanten, macrofauna, fytoplankton en vissen. Daaraan gekoppeld zijn doelen voor abiotische parameters zoals stikstof, fosfaat en temperatuur die ook door de provincie worden vastgelegd. Bij het eindoordeel zijn eveneens de specifieke verontreinigende stoffen van belang. Dit zijn zowel nationale probleemstoffen als stoffen uit de stoflijsten vanuit internationale riviercommissies Maas, Rijn en Schelde. Voorbeelden van deze stoffen zijn arseen, zink en ammonium. In totaal gaat het bij het oordeel over ecologie om 77 parameters. Voor het eindoordeel geldt binnen de KRW het principe dat als één van deze parameters niet voldoet, het hele waterlichaam geen goede score voor ecologie krijgt. Hoewel de ecologie (de planten en dieren) een sterke verbetering laat zien, is er geen enkel waterlichaam in Utrecht dat aan alle vereisten voldoet. We werken eraan om in april 2024 in de provinciale webapplicatie ATLAS een overzicht op te nemen over de toestand van de provinciale KRW-waterlichamen.

Wat is onze rol?

Naast het vastleggen van de doelen voor het oppervlaktewater heeft de provincie nog een aantal rollen. Vanuit onze toezichthoudende rol zijn er voor alle drie de planperiodes gesprekken gevoerd met de waterschappen. Er is in die gesprekken gekeken of de handreiking werd gevolgd en aan de vereisten van de KRW voor het bepalen van de doelen, is voldaan. We hebben hiermee in kunnen stemmen. Vervolgens is de uitvoering van de maatregelen uit het stroomgebiedbeheerplan gefaciliteerd met inzet van de provinciale instrumenten (kaders en subsidie). Sinds de vaststelling van het NPLG is daar een rol voor vermindering nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen bijgekomen. Zie hoofdstuk 3 onder veranderende rollen.

Wat hebben we al gedaan en wat is er al gepland?

Provincie Utrecht heeft in de eerste planperiode 1 miljoen euro beschikbaar gesteld voor hydromorfologische maatregelen (inrichting en vispasseerbaarheid van het watersysteem). In de tweede planperiode (2016-2021) is eveneens geld beschikbaar gesteld. Dat was € 1,125 miljoen die is besteed aan maatregelen op het boerenerf en het opstarten van de aanpak opkomende stoffen. Beide programma's zijn afgerond en destijds met uw Staten besproken. Al vanaf het eerste stroomgebiedbeheerplan is de KRW als criterium gehanteerd voor de beoordeling van subsidies uit het EU-budget voor landbouwbeleid (POP₂/ POP₃/ NSP). Vanuit deze regelingen zijn veel vispassages en natuurvriendelijke oevers aangelegd. De komende jaren gaan we door met het inzetten van NSP/GLB voor de KRW. De eerste openstelling en subsidieverlening ten behoeve van KRW-maatregelen loopt momenteel.

Wat kunnen we nog meer doen?

In principe zijn de maatregelen voor de ecologie belegd bij de waterbeheerders. Via het UPLG (zie verderop in deze brief) komt daar een impuls bij. Eind dit jaar komt de landelijke tussenevaluatie beschikbaar. Op basis van deze evaluatie wordt er mogelijk een extra opgave benoemd, welke we zullen opnemen in de volgende versie van deze notitie.

De voortgang van de maatregelen wordt in het KRW-impulsprogramma (Dashboard) gevolgd en in de stroomgebieden van Rijn-West en Rijn-Oost besproken. Ook vinden er in stroomgebied verband initiatieven plaats. Rijn-West onderzoekt momenteel het handelingsperspectief voor nutriënten, in Rijn-Oost wil men inzichtelijk maken welke mogelijkheden er zijn om de indirecte lozingen aan te pakken.

Als provincie Utrecht bespreken we regelmatig ambtelijk met de waterschappen per waterlichaam de voortgang van KRW-maatregelen. We kijken dan welke knelpunten zich voordoen en maken bestuurlijk afspraken om deze op te lossen. Daarbij kijken we wat we als provincie kunnen bijdragen aan realisering.

Indien de samenwerking niet tot het gewenste resultaat leidt, kan de provincie vanuit het beleidsmatig toezicht sturing geven aan de waterschappen. In 2024 wordt het beleidsmatig toezicht op de waterschappen geactualiseerd, zie hoofdstuk 7 voor nadere informatie.

In de tussenevaluatie KRW zal het Rijk schetsen welke instrumenten ze zelf wil inzetten en welke van de andere overheden worden verwacht.

Stedelijk gebied

Een deel van de nutriënten in oppervlaktewater is afkomstig vanuit het stedelijk gebied. Via RWZI's komen deze meststoffen in het oppervlaktewater terecht. De RWZI's hebben vergunningen voor de hoeveelheid die ze lozen. Het beleid van de waterschappen is erop gericht om bij vervanging of renovatie van de RWZI's de zuivering te verbeteren. Het aanpassen van RWZI's vraagt grote investeringen met langjarige afschrijvingstermijnen. Verdergaande verwijdering van nutriënten, plastics en medicijnenresten is het doel bij vervanging en renovatie. De plastics en medicijnenresten tellen niet mee in de beoordeling van de KRW, de nutriënten en sommige gewasbeschermingsmiddelen wel. De provincie heeft geen formele rol in het vervangen of renoveren van de RWZI's. Het is aan de waterschappen om te bepalen of maatregelen bij RWZI's doelmatig zijn voor de KRW, omdat zij hierin voor de KRW de verantwoordelijkheid hebben. Deze grote investeringen moeten door het waterschapsbestuur worden vastgesteld.

Er komen ook andere stoffen via de RWZI's in het oppervlaktewater. In het Bodem- en waterprogramma is een onderzoekstraject opgenomen om de belasting van de RWZI's beter in kaart te brengen. De resultaten komen in 2024 beschikbaar. Op basis hiervan gaan we met de waterschappen in gesprek over dit vraagstuk en bepalen in hoeverre wij kunnen bijdragen aan verbeteringen.

Het halen van de KRW-doelen is mede afhankelijk van andere beleidsterreinen. De samenhang wordt hieronder uiteengezet.

Landbouwbeleid

De KRW-maatregelen richten zich op de inrichting van de watergangen (de hydromorfologie). Deze maatregelen zijn gepland en worden uitgevoerd voor de deadline. Daarnaast mag de menselijke invloed op de waterlichamen niet leiden tot een overschrijding van de doelen. Het grootste knelpunt hierbij zijn de nutriëntengehalten, de hoeveelheid fosfaat en stikstof, in het oppervlaktewater. Ook enkele gewasbeschermingsmiddelen (zoals Imidacloprid), die als specifiek verontreinigende stof meetellen in het oordeel voor de ecologie, overschrijden in sommige waterlichamen de norm. Door de KRW-doelen als opgave voor het landbouwbeleid te benoemen, kunnen gericht maatregelen worden genomen. Dit wordt verder vormgegeven via het landbouwbeleid spoor. De volgende acties worden verkend en kunnen een bijdrage leveren aan de KRW-doelen:

- Inzetten Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw (UMDL). Deze monitoringsmethodiek kan agrariërs stimuleren aan de slag te gaan met duurzame landbouw. De KPI (prestatie meting) voor het nitraatbodemoverschot en de KPI voor fosfaatbodemoverschot dragen bij aan het terugdringen van de belasting op de wateren en dragen daarmee dus direct bij aan het doelbereik. Daarnaast is er een KPI chemische middelen die het terugdringen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen scoort en beloont. De komende periode gaan we onderzoeken of en welk type instrumenten aanvullend op de KPI-methodiek kunnen worden ingezet om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen maximaal terug te dringen. Het gaat om landelijk getoetste en wettelijk toegestane middelen;
- Vanuit het landbouwbeleid stimuleren van groenblauwe dooradering kan met name in de buurt van waterlopen erg effectief zijn;
- Vanuit het landbouwbeleid worden maatregelen die extensivering stimuleren toegepast rondom Natura 2000 of in de veenweiden. Deze dragen bij aan de doelen van de KRW, aangezien de richtlijnen gekoppeld zijn. Helaas is het niet zo dat alle opgaven synergie hebben. Zo kan het vernatten van gebieden om bodemdaling tegen te gaan of om weidevogels te lokken, een negatief effect hebben op de waterkwaliteit. Om toch beide mogelijk te maken is een risicokaart ontwikkeld voor uitspoeling bij vernatting. Deze wordt in het Natuurbeheerplan en bij de subsidie agrarisch natuur en landschapsbeheer (ANLB) toegepast;
- Verder wordt zowel landelijk als binnen de provincie Utrecht aan stimulering van de biologische landbouwsector gewerkt. Doordat deze vorm van landbouw per definitie geen gebruik maakt van gewasbeschermingsmiddelen en andere bemestingsnormen heeft wordt hiervan een positief effect verwacht voor het behalen van de waterkwaliteitsdoelen;
- Sinds kort zijn van Rijksweg bufferstroken verplicht. Deze stroken zijn het meest effectief als deze op ecologische wijze worden beheerd. Dit moet nog voor de langere termijn structureel (financieel of instrumenteel) worden geborgd.

UPLG

In het UPLG is de KRW als kernopgave benoemd. De restopgave van de KRW binnen het UPLG is met name gericht op het terugdringen van de nutriëntenlast. De hydromorfologische (inrichting) maatregelen zijn immers, conform de methodiek van de KRW, belegd in het Stroomgebied-beheerplan. Transitie of extensivering van de landbouw en uitbreiding van de groenblauwe dooradering zullen leiden tot vermindering van de nutriënten- en bestrijdingsmiddelengehalten.

Grootschalig beekherstel draagt bij aan het beter vasthouden van water voor droge perioden en het verbetert ook de ecologische potentie van een beek. De verwachting is dat door beekherstel uit te voeren via het UPLG de KRW-doelen deels versneld kunnen worden gerealiseerd. Door deze inrichtings- en systeemmaatregelen is een versneld doelbereik voor deze beken vooral afhankelijk van de mogelijkheden om de nutriëntenlast te verminderen.

In 2024/2025 onderzoeken we samen met de waterschappen in welke waterlichamen de nutriëntenlast te hoog is en of maatregelen op het land noodzakelijk zijn. Dat wordt als opgave in het UPLG opgenomen. Met integrale UPLG-maatregelpakketten hopen we al voor 2027 extra stappen te kunnen zetten die bijdragen aan het doelbereik van de KRW. Denk aan grootschalig herstel van de beekdalen, groenblauwe dooradering en natuurvriendelijke oevers.

Natuur

De KRW gaat over ecologische doelen in het water en op de oevers. De provinciale kaders voor het natuurbeleid gaan over plant- en diersoorten in bestaande en nieuwe natuurgebieden. In een aantal watergangen is de druk van exoten, zoals de Amerikaanse rivierkreeften zo groot dat experts

verwachten dat de doelen voor de waterplanten in deze watergangen niet worden gehaald. Om de overlast terug te dringen is het van groot belang dat de landelijke wet- en regelgeving erop wordt toegerust dat grootschalige bestrijding van rivierkreeften mogelijk is. LNV is verantwoordelijk voor de Visserijwet, waar de Amerikaanse rivierkreeften en de daarbij behorende vangtuigen onder vallen. Het snel ontwikkelen van faciliterend juridisch en financieel kader is essentieel om de ecologische doelen in 2027 te halen. Wij zullen hier bij het Rijk op blijven aandringen.

Recreatie

Er is in de provincie een toenemende behoefte aan recreatie op het water. Bij het opstellen van de doelen voor de KRW is rekening gehouden met scheepvaart (waaronder recreatievaart) als druk op het ecosysteem. Doelen kunnen daarop zijn aangepast. Deze toepassing is conform de KRW-methodiek. Echter, zoals voor elke nieuwe ontwikkeling geldt, zal een uitbreiding van de hoeveelheid scheepvaart moeten worden getoetst aan de KRW-doelen (artikel 4 lid 7 KRW). Het nieuwe recreatievaarwegbeleid zal hier rekening mee houden. We zullen in overleg met de waterbeheerders onderzoeken of golfslag van recreatievaart een belemmering is voor de ontwikkeling van natuurvriendelijke oevers en of het instellen van een snelheidsbeperking uitvoerbaar is.

Ruimtelijke ontwikkeling

Plannen van overheden binnen lidstaten moeten voldoen aan de vereisten van de KRW. Dit geldt ook voor de Omgevingsplannen van de gemeenten. We merken dat het soms voor een gemeente meer voor de hand ligt om naar de provinciale verordening te kijken dan de EU-regels direct toe te passen. Om te voorkomen dat we in de toetsingsfase van de gemeentelijke plannen op de bepalingen van de KRW moeten wijzen, gaan we onderzoeken of het opnemen van een instructieregel voor gemeenten kan bijdragen aan het beter borgen van de vereisten van de KRW in de omgevingsplannen.

Energie uit zon en water

Onze regio maakt een energietransitie door. We stimuleren deze transitie van harte. Voor het opwekken van stroom wordt soms gekeken naar zonnepanelen op wateren. Bedekking van delen van het oppervlaktewater (waterplassen) door bijvoorbeeld gedeeltelijk lichtdoorlatende zonnepanelen, aangevuld met onderwatervoorzieningen, kan een synergie tussen de opgaven voor de KRW en de Energietransitie mogelijk maken. Het is ook kansrijk om warmte uit oppervlaktewater (aquathermie) te winnen om gebouwen mee te verwarmen. Er zijn wel enkele kanttekeningen. De ecologische processen in het water zijn sterk afhankelijk van licht en temperatuur en het is zaak om voor het ontwikkelen van plannen voor zonne-energie of aquathermie steeds te bevorderen dat de oppervlaktewaterkwaliteit minimaal in stand blijft danwel verbetert.

5.2 Oppervlaktewater – chemie

Wat is de kern van de opgave?

Behalve aan de ecologische doelen moeten oppervlaktewaterlichamen voldoen aan de chemische KRW-doelen. Deze hebben betrekking op de normen voor 45 gevaarlijke en giftige 'prioritaire' stoffen, die zijn bepaald door de EU en gelden in de hele Unie (Richtlijn Prioritaire Stoffen, 2013/39/EU). Net als bij de ecologie geldt ook hier dat wanneer 1 stof niet voldoet, het gehele waterlichaam niet voldoet. Daarbij mag wel onderscheid gemaakt worden in ubiquitaire en niet-ubiquitaire stoffen. Ubiquitaire stoffen worden niet meer geloosd, maar zijn al decennia in het milieu aanwezig. Voorbeelden hiervan zijn sommige van de Polycyclische aromatische koolwaterstoffen

(PAK's ontstaan bij onvolledige verbranding) en Tributyltin (TBT kwam vroeger voor in verf voor schepen). Voor de KRW zijn de ubiquitaire stoffen op een aparte lijst gezet. Waterbeheerders mogen over deze stoffen apart rapporteren, waardoor beter kan worden aangegeven hoe de waterkwaliteit verbetert. In 2023 voldoen in Utrecht 19 van de 60 waterlichamen aan de normen voor de niet-ubiquitaire stoffen. Net als bij de ecologie geldt ook hier dat wanneer 1 stof niet voldoet, het gehele waterlichaam niet voldoet. Op basis hiervan is te concluderen dat ongeveer de helft van de waterlichamen voor deze stoffen in 2027 niet zal voldoen aan de eisen van de KRW.

Wat is onze rol?

Provincie Utrecht is verantwoordelijk voor het toezicht op bedrijven met activiteiten die stoffen produceren, gebruiken of afgeven aan het milieu. Er zijn 60 vergunde lozingen die indirect een effect op het oppervlaktewater hebben. De directe lozingen vallen onder de bevoegdheid van de waterschappen. De uitvoering van het toezicht is gedelegeerd aan twee omgevingsdiensten: de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG) en de Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD). Ze voeren inspecties uit, verlenen vergunningen (waaronder ook het actualiseren van vergunningen) en ondernemen handhavingsacties tegen overtreders van milieuvorschriften.

Wat hebben we al gedaan en wat is er al gepland?

In het BWP is een van de beleidslijnen een effectieve aanpak van opkomende stoffen, zoals hormoonverstorende stoffen, microplastics, medicijnresten en gewasbeschermingsmiddelen. Deze stoffen kunnen een bedreiging vormen voor schoon en gezond oppervlaktewater en grondwater. In 2023 hebben we samen met de waterschappen een onderzoek uitgevoerd naar de aanwezigheid van (opkomende) stoffen in het afvalwater van de 24 RWZI's in de provincie. In 2024 analyseren we de resultaten verder. De nadruk in dit vervolgonderzoek ligt op het identificeren van de bronnen van de stoffen in de RWZI's en de mogelijke maatregelen.

Wat kunnen we nog meer doen?

De chemische doelen van de KRW voor het oppervlaktewater zijn gekoppeld aan de Richtlijn Prioritaire stoffen. De lidstaat moet de emissies van de prioritair gevaarlijke stoffen stoppen en voor de prioritaire stoffen verminderen. Het is van belang om stoffen die nu nog zijn toegelaten kritisch te volgen.

Een verbod op bepaalde gewasbeschermingsmiddelen zien we het liefst op EU- of Rijksniveau. We kunnen als provincie lokale verboden instellen, mits doeltreffend. Dit is met name van belang voor de doelen van de grondwaterlichamen, omdat het grondwater en oppervlaktewater elkaar kunnen beïnvloeden. Zie hiervoor hoofdstuk 6.

Hiervoor verkennen we samen met de waterschappen of extra monitoringsinspanning door zogenaamde 'passive sampling' kunnen toepassen. Hiermee verwachten we een beter beeld te krijgen welke gewasbeschermingsmiddelen (en biociden) in de provincie Utrecht in het oppervlaktewater aanwezig zijn.

Het halen van de KRW-doelen voor oppervlaktewaterchemie is mede afhankelijk van andere beleidsterreinen. De samenhang wordt hieronder uiteengezet.

Landbouwbeleid

Er valt via het provinciaal landbouwbeleid niet te sturen op stoffen die reeds verboden zijn. Wel kan worden gestimuleerd dat toegelaten middelen, waarvan bekend is dat ze een bedreiging vormen voor de grondwaterdoelen niet worden gebruikt. Ook kunnen aanvullende regels worden gesteld. Zie

hiervoor hoofdstuk 6.4 over grondwater. Daarnaast wordt bijvoorbeeld via de UMDL en doelsturing een minder belastende vorm van landbouw gestimuleerd.

Vergunningen lozingen op orde

In het kader van IPO actielijn 4 over het KRW-proof maken van de vergunningen gaan we bij de voortgang van het Jaarlijkse UitvoeringsProgramma (JUP) voor de Vergunningen-Toezicht-Handhavingstaken (VTH) in de reguliere opdrachtgeversoverleggen met de RUD Utrecht en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, de actualisering van de omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten op het vlak van directe én indirecte lozingen onder de loep nemen. We sluiten hierbij aan bij de al uitgevoerde inventarisaties voor Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en potentieel ZZS. De eerstvolgende overleggen vinden in het tweede kwartaal 2024 plaats. Op basis van de te maken analyse zal de benodigde actualisering van de omgevingsvergunningen zodanig worden gepland dat deze in 2027 door de Omgevingsdiensten zijn uitgevoerd. Over ZZS wordt u geïnformeerd met een afzonderlijke statenbrief.

Het actualisatieprogramma vergunningen is in 2023 doorontwikkeld. Dit heeft geleid tot een model om jaarlijks de werkvoorraad van te actualiseren vergunningen dan wel voorschriften in beeld te brengen.

In 2024 starten we met een aantal vergunningen waar de handhaafbaarheid zeer lastig is en met de afvalbedrijven waar de voorschriften wettelijk gezien aangepast moeten worden. Ook gaan we actief in beeld brengen wat de vergunde situatie van de lozingen door de bedrijven is. In 2024 ligt de nadruk vooral op het in beeld brengen en het maken van een raming voor actualisatie met behulp van het model. Dit betreft alleen de situatie van de provinciale inrichtingen. In totaal zijn dit er ca 60 in Utrecht.

6. Grondwater

6.1 Goede kwantitatieve toestand grondwaterlichaam

Wat is de kern van de opgave?

De KRW richt zich op een evenwicht tussen onttrekkingen en aanvulling op basis van de waterbalans en trends in gemeten grondwaterstanden. Daarnaast wordt getoetst op het voorkomen van verzilting. Binnen alle grondwaterlichamen binnen de provincie Utrecht wordt aan dit criterium voldaan.

Wat is onze rol?

Wij zijn bevoegd gezag voor de grotere onttrekkingen voor industrie (> 150.000 m³/jaar), voor drinkwater en voor open bodemenergiesystemen. De waterschappen zijn bevoegd gezag voor de kleinere onttrekkingen.

Wat hebben we al gedaan en wat is er al gepland?

De maatregelen die wij hebben uitgevoerd en gepland doen wij veelal vanwege de relatie met de beschermde gebieden, zie paragraaf 6.5 voor een meer uitgebreide toelichting. Deze maatregelen dragen ook bij aan het in stand houden van het een goed evenwicht tussen aanvullen en onttrekken.

Wat kunnen we nog meer doen?

Er is geen noodzaak voor aanvullende maatregelen voor het bereiken van evenwicht op grondwaterlichaam-niveau zoals geformuleerd in de KRW, echter wel ten aanzien van beschermde gebieden (zie paragraaf 6.5).

6.2 Goede kwalitatieve toestand grondwaterlichaam en voorkomen achteruitgang grondwaterlichaam

Wat is de kern van de opgave?

De 4 grondwaterlichamen gelegen in de provincie Utrecht voldoen aan de chemische doelstellingen van de KRW voor de toetsing op grondwaterlichaam-niveau. Dit oordeel is gebaseerd op monitoringsgegevens uit het KRW-meetnet voor het hele grondwaterlichaam en is getoetst aan de normen voor de 6 drempelwaardestoffen en de EU-stoffen nitraat en bestrijdingsmiddelen.

Wat is onze rol?

We werken samen met andere provincies en partners aan het realiseren van de KRW-doelen. We hebben een regierol bij de kwaliteitsbewaking van het grondwater en bij de bescherming van bronnen voor de bereiding van drinkwater uit grondwater. Vanuit deze rol:

- Stimuleren we de landbouwsector om emissies van onder andere nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en veterinaire middelen terug te dringen en achteruitgang van de grondwaterkwaliteit te voorkomen;
- Werken we aan communicatie- en bewustwording richting burgers en stakeholders;
- Reguleren we activiteiten door het opnemen van regels in onze omgevingsverordening;
- Monitoren we de toestand en trends van het grondwater (chemische kwaliteit en stijghoogten).

Wat hebben we al gedaan en wat is er al gepland?

Hoewel er momenteel voor de 8 stoffen/stofgroepen op het niveau van grondwaterlichaam wordt voldaan aan de doelen, kunnen we er niet van uitgaan dat dit zo blijft. Een deel van het diepere grondwater is nog niet door mensen beïnvloed, maar het door mensen beïnvloed grondwater bereikt steeds grotere diepte. Lokaal komen we voor verschillende verontreinigende stoffen (bestrijdingsmiddelen, medische stoffen en industriële stoffen (incl. [PFAS](#)) in ons grondwater meetnet normoverschrijdingen tegen. Alle rapportages over grondwaterkwaliteit zijn [op de website](#) van de provincie Utrecht in te zien. Deze zorgen (nog) niet voor een negatief oordeel voor de KRW op grondwaterlichaam-niveau, omdat er nu wordt getoetst op een beperkt aantal stoffen en volgens een bepaalde methodiek. Het gevolg van die methodiek is bijvoorbeeld dat doordat bij de bestrijdingsmiddelen veelal verschillende stoffen worden aangetroffen, bij de toetsing de 20% drempel (max 20% van de metingen van 1 bestrijdingsmiddel mogen de norm overschrijden) nooit wordt overschreden en er geen negatief oordeel uitkomt. Als maatregel werken we aan het voorkomen en beperken van inbreng (zie volgende paragraaf) en werken we samen met de waterschappen aan maatregelen om de waterkwaliteit te verbeteren (zie paragraaf 5.2).

Wat kunnen we nog meer doen?

Om te voorkomen dat stoffen op termijn meer grondwater verontreinigen is met name extra inzet voor preventie (voorkomen en beperken inbreng) gewenst, zie volgende paragraaf.

6.3 Inbreng verontreinigende stoffen in grondwater beperken en voorkomen

Wat is de kern van de opgave?

In artikel 4 van de KRW staat de doelstelling om de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken. Artikel 6 van de Grondwaterrichtlijn (GWR) werkt dit verder uit: lidstaten moeten alle nodige maatregelen treffen om te voorkomen dat gevaarlijke stoffen in het grondwater worden ingebracht. Ook moeten lidstaten de inbreng van verontreinigende stoffen beperken.

Door menselijke activiteiten wordt het grondwater in de provincie tot steeds grotere diepten verontreinigd met verschillende stoffen. Dit komt zowel door diffuse bronnen (zoals atmosferisch of via oppervlaktewater), maar ook door puntbronnen (een verontreinigde locatie). Door deze 'vergrijzing' van het grondwater staat de kwaliteit ervan onder druk. Verspreid over de hele provincie worden verschillende verontreinigende stoffen (bestrijdingsmiddelen, industriële stoffen (o.a. PFAS) en medicijnresten) in ons meetnet gemeten. Niet alleen in het bovenste, ondiepe grondwater, maar ook diepere, oudere grondwater. Op diverse meetlocaties worden de normen overschreden.

Wat is onze rol?

Wij hebben met name een rol in de aanpak van grondwaterverontreinigingen vanuit puntbronnen. Voor de aanpak van diffuse bronnen zijn we afhankelijk van algemene milieuregelgeving vanuit het Rijk, de toelating van gewasbeschermingsmiddelen door het Ctgb (College voor de toelating gewasbeschermingsmiddelen en biociden) en van de inzet van de waterschappen ten aanzien van het aanpakken van de rioolwaterzuiveringen en lozingen.

Wat hebben we al gedaan en wat is er al gepland

We nemen deel aan landelijke trajecten en overleggen over het verminderen van emissies van verontreinigende stoffen door de industrie, landbouw en stedelijk gebied naar bodem, water of lucht. Hier geven we regionaal invulling aan:

- We meten de kwaliteit van het grondwater, delen deze informatie en participeren in projecten waarbij we onze kennis delen met uitvoeringsdiensten en gemeenten. Een voorbeeld is de Bodemkwaliteitskaart PFAS;
- We monitoren breder dan alleen de minimale KRW-vereiste, om een beter beeld te krijgen van de omvang en aard van de stoffen die op langere termijn van invloed zijn op de kwaliteit van het grondwater. Daarmee beschikken we over gedegen informatie om toekomstig beleid te formuleren;
- We pakken in samenspraak met onze partners historische en actuele grondwaterverontreinigingen met verspreidingsrisico's aan (bijvoorbeeld als gevolg van drugslabs);
- We reguleren de inbreng van nieuwe stoffen door regels in onze verordening. Daarnaast hebben we voor PFAS enkele jaren geleden een provinciale beleidsregel vastgesteld. Voor de aanpak van historische grondwaterverontreinigingen hebben we een aantal algemene regels opgenomen in de Omgevingsverordening om de KRW-doelen te behalen;
- We willen bijdragen aan de vitaliteit van de bodems in de provincie Utrecht. U wordt via een Statenbrief apart geïnformeerd over vitale bodems, de provinciale rol en het handelingsperspectief.
- Uitvoering Motie 24-8a "Op naar een verbod op PFAS-houdende bestrijdingsmiddelen". In overleg met juristen en experts bepalingen opstellen die het toepassen van schadelijke PFAS-houdende bestrijdingsmiddelen waar mogelijk verbieden binnen de provincie Utrecht en deze bepalingen indien mogelijk op te nemen in de tweede wijziging van de Omgevingsverordening.

Wat kunnen we nog meer doen?

- Maximaal terugdringen van het gebruik van schadelijke gewasbeschermingsmiddelen. De provincie kan lokaal een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen instellen, bijvoorbeeld in grondwaterbeschermingsgebieden (zie paragraaf 6.5). Hierbij speelt het dilemma dat in het geval van een (lokaal) verbod er een ongelijk speelveld gecreëerd wordt ten opzichte van agrariërs buiten de provincie;
- We gaan actief de lobby van VEWIN en de Unie van Waterschappen steunen om te komen tot een totaal verbod op PFAS;
- We gaan waterschappen en omgevingsdiensten aanspreken op herziening van lozingsvergunningen op gevaarlijke (zeer zorgwekkende) stoffen;
- We gaan gemeenten en Omgevingsdiensten aanspreken c.q. opdracht geven op actief toetsen of bij het beëindigen van een milieubelastende activiteit een eindonderzoek bodem is uitgevoerd (paragraaf 5.2.1 Besluit activiteiten leefomgeving). Hierdoor blijft de informatie

over de bodem- en grondwaterkwaliteit actueel en komen potentieel nieuwe bronnen sneller in beeld;

- Voor verschillende doelen koopt de provincie gronden aan. Deze zijn tijdelijk ons eigendom totdat ze worden overgedragen of doorverkocht. Tijdens het tijdelijk bezit worden de gronden vaak verpacht. We hebben in de eigen pachtovereenkomsten voorwaarden opgenomen over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen;
- We gaan met het Rijk in gesprek over de toelatingsprocedure van gewasbeschermingsmiddelen en biociden door Ctgb. De toegelaten stoffen zouden geen belasting voor het milieu mogen zijn. Toch worden deze stoffen ook in het grondwater aangetroffen. We vinden het belangrijk om bij het Rijk aandacht te vragen om de huidige toelatingscriteria van Ctgb voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden nog eens tegen het licht te houden gezien het breed voorkomen van deze stoffen in de grondwatermeetnetten. Het landelijk rapport Grondwaterkwaliteit Nederland kan u hier inzien: [Rapport Grondwaterkwaliteit Nederland 2021-2022 | Het Waterkwaliteitsportaal](#). De provinciale rapportages vindt u op de website [van de provincie Utrecht](#);
- Tot slot dragen alle extra maatregelen die genomen worden voor het terugdringen van verontreinigingen in het oppervlaktewater bij aan het verbeteren van de grondwaterkwaliteit in die gebieden waar oppervlaktewater infiltreert in het grondwater. In het bijzonder zijn dit de locaties waar nabij het oppervlaktewater drinkwaterbedrijven drinkwater produceren.

6.4 Ombuigen significant stijgende trends

Wat is de kern van de opgave?

In de trendanalyse chemie van het KRW-meetnet op grondwaterlichaam-niveau zijn er vrijwel geen stijgende trends aangetoond over de KRW-periode. Echter op lokaal niveau zijn wel stijgende trends gerapporteerd. Daaruit komt naar voren dat er nabij enkele drinkwaterwinningen wel stijgende trends zijn aangetoond voor enkele stoffen. In het tekstblok 'onder beschermde gebieden' is een nadere uitwerking opgenomen.

Wat is onze rol?

Wij voeren voor de KRW de monitoring en trendanalyse voor de chemische kwaliteit uit op grondwaterlichaam-niveau als mede een trendanalyse stijghoogten (grondwaterdruk).

Wat hebben we al gedaan en wat is er al gepland?

Al ons beleid en activiteiten gericht op het voorkomen en beperken van inbreng verontreinigende stoffen in grondwater dragen bij aan het voorkomen van stijgende trends op grondwaterlichaam-niveau.

Wat kunnen we nog meer doen?

Om te voorkomen dat stoffen op termijn meer grondwater verontreinigen is met name extra inzet op preventie (voorkomen en beperken inbreng) gewenst, zie voorgaande paragraaf. Daarnaast worden er maatregelen uitgevoerd rondom drinkwaterwinningen (zie paragraaf 6.5).

Relatie met Landbouwbeleid

- Er is momenteel geen ruimtelijke differentiatie in het beleid ten aanzien van teelten. Provincies kunnen in het RO-beleid onder de Omgevingswet intensieve teelten in (kwetsbare) gebieden uitzonderen, bijvoorbeeld een verbod op lelieteelt. We starten hier een verkenning naar. Onderdelen van deze verkenning zijn onder andere: effectiviteit uitvoerbaarheid, proportionaliteit, 'gelijk speelveld' en handhaafbaarheid;
- Om het drinkwater te beschermen onderzoeken we of een verbod op het gebruik van schadelijke middelen voor gewassen mogelijk en effectief is. Onderdelen van dit onderzoek zijn: effectiviteit, proportionaliteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Via het landbouwbeleid spoor wordt aanvullend hieraan in samenwerking met het natuurbeleid ook onderzocht of grondaankoop of -ruil ingezet kan worden;
- Tot slot richt het provinciaal Landbouwbeleid zich onder meer op het stimuleren van biologische landbouw. Deze bronaanpak dient meerdere doelen en kan erg bijdragen aan het verminderen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

6.5 Beschermd gebied in relatie tot grondwater

Wat is de kern van de opgave?

De KRW legt een koppeling met andere Europese richtlijnen. Onder beschermde gebieden voor de KRW vallen de grondwaterafhankelijke Natura-2000 gebieden en de grondwaterlichamen waaruit water voor menselijke consumptie wordt gewonnen. Voor grondwater voor menselijke consumptie dient achteruitgang van de kwaliteit te worden voorkomen en wordt gestreefd naar verbetering van de grondwaterkwaliteit om de zuiveringsinspanning (voor productie drinkwater) te kunnen verlagen. Ook de grondwaterafhankelijke KRW-oppervlaktewaterlichamen worden beoordeeld op wel of geen negatieve invloed vanuit grondwater. Deze regionale toetsen voor beschermde gebieden voldoen niet overal.

Voor de Natura 2000-gebieden zijn in 2022 en 2023 Natuurdoelanalyses (NDA's) opgesteld. Daaruit blijkt dat de hydrologie (inclusief de rol van het grondwater) in deze gebieden nog niet op orde is. Dit blijkt ook uit de hydrologische analyses die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd op basis van het grondwatermeetnet in een aantal van deze Natura 2000-gebieden. Er zijn verschillen tussen KRW en Natura 2000. De KRW vraagt voor de Natura 2000-gebieden de hydrologische condities te realiseren. De uitzonderingsbepalingen van de KRW gelden ook voor die gebieden. Voor de doelstellingen van Natura 2000 gelden geen uitzonderingsbepalingen zoals bij de KRW. De KRW heeft een eindtermijn van 2027, maar Natura 2000 kent de termijn van 2027 niet. Achteruitgang moet worden voorkomen volgens de Natura 2000 wetgeving en de doelen moet 'zo snel mogelijk' worden gerealiseerd.

In de Utrechtse drinkwaterwinningen worden verontreinigingen aangetroffen zoals bestrijdingsmiddelen, maar vaak ook andere, "industriële", stoffen. Enkele stoffen vertonen stijgende trends bij de winningen Lexmond, Groenekan, Zeist en Amersfoort Berg (analyse periode tot 2020). Uit de gebiedsdossiers voor de drinkwaterwinningen blijkt dat er bij 7 van de 25 winningen actuele risico's bestaan als gevolg van normoverschrijdingen in het ruwwater van de winning. Dit heeft geen gevolgen voor de drinkwaterkwaliteit, omdat de zuivering deze stoffen afdoende kan verwijderen.

Bedrijven die grondwater gebruiken voor de productie van frisdranken of andere levensmiddelen vallen ook onder de KRW, evenals eigen drinkwaterwinningen van campings e.d. Over het algemeen zijn er geen grote risico's en voldoet het onttrokken grondwater aan de gestelde normen.

De beken in de Gelderse Vallei hebben last van verontreinigingen die o.a. via het grondwater afkomstig zijn uit de landbouw.

Wat is onze rol?

- We zijn er verantwoordelijk voor om onderzoeken en maatregelen uit te voeren om de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR)-doelen per Natura 2000-gebied te realiseren, zo nodig in samenwerking met gebiedspartners zoals waterschappen en terreinbeheerders;
- We beschermen de kwaliteit van het grondwater waaruit (drink)water voor menselijke consumptie wordt gewonnen;
- We zijn deels verantwoordelijk voor de uitvoering van de KRW-maatregelen voor verbetering van de grondwaterkwaliteit.

Wat hebben we al gedaan en wat is er al gepland?

- Voor de drinkwaterwinningen stellen wij gebiedsdossiers op waar, naast een beschrijving van de winning en de omgeving, ook een risicoanalyse onderdeel van uitmaakt en knelpunten worden geformuleerd (restopgave). Voor de aanpak van deze knelpunten zijn in het Uitvoeringsprogramma Drinkwater Utrecht 2021-2027 maatregelen vastgelegd die momenteel worden uitgevoerd. In 2024 zal door het RIVM een nieuwe trendanalyse voor de drinkwaterwinningen worden uitgevoerd;
- We stellen handreikingen op voor gemeenten voor het afkoppelen van regenwater en ruimtelijke ontwikkelingen in grondwaterbeschermingsgebieden. We werken aan een bewustwordingsprogramma voor burgers en bedrijven binnen grondwaterbeschermingsgebieden;
- We nemen deel en dragen financieel bij aan een gezamenlijk project van CLM (Centrum voor Landbouw en Milieu) en een aantal provincies en drinkwaterbedrijven over gewasbescherming in grondwaterbeschermingsgebieden. Hierbij richt de aandacht zich op 3 sporen: een beter verdienmodel voor de agrariërs, effectievere grondwaterbescherming (het toelatingsbeleid) en heldere, consequente communicatie over toegelaten middelen en de begrenzing van de grondwaterbeschermingsgebieden.
- Voor de Natura 2000-gebieden zijn afgelopen jaren diverse hydrologische maatregelen uitgevoerd, met name binnen de gebieden zelf. Voor een volledig herstel van deze gebieden zijn echter vaak ook maatregelen buiten deze gebieden nodig, bijvoorbeeld voor het versterken van de kwel. Deze maatregelen zijn grotendeels nog in onderzoek en nog niet uitgevoerd, maar zijn al wel als (onderzoeks-)maatregel benoemd in de NDA's en adviezen van de Ecologische Autoriteit (EA) voor de Natura 2000-gebieden en deels ook in het uitvoeringsprogramma van de Blauwe Agenda. De verwachting is dat de uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak landelijk gebied een cruciale bijdrage kan leveren bij het in beeld brengen en uitvoeren van hydrologische maatregelen buiten de Natura 2000-gebieden, in samenhang met uitvoering van deze (onderzoeks-)maatregelen in het kader van programma natuur. Daarnaast is het nodig dat de maatregelen worden geborgd in nieuwe Natura 2000-beheerplannen per Natura 2000-gebied. Aandachtspunt daarbij is dat de EA onder andere adviseert om op korte termijn maatregelen te nemen om de KRW-doelen voor beschermde gebieden natuur te behalen;
- Bij de industriële winningen voor menselijke consumptie zijn de afgelopen jaren de risico's voor de kwaliteit van het onttrokken grondwater in beeld gebracht en met de bedrijven besproken. Er zijn nog onvoldoende meetgegevens om voor de KRW conform het protocol een trendbepaling te kunnen doen. Met de bedrijven zijn afspraken gemaakt over monitoring van de kwaliteit van het te onttrekken grondwater ten behoeve van de KRW en zijn adviezen gegeven met betrekking tot de bescherming van de kwaliteit van het grondwater.

Wat kunnen we nog meer doen?

- We starten een onderzoek naar de invloed van infiltrerend oppervlaktewater op de grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden. Dit kan aanleiding zijn voor een uitbreiding van beschermingsregels richting oppervlaktewater of fysieke aanpassingen in het watersysteem om negatieve invloed op de waterwinning te beperken;
- Het onderzoeken van de mogelijkheden voor het aanscherpen van het gebruik van bestrijdingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden, bijvoorbeeld door aanvullende regels op te stellen voor PFAS-houdende middelen, voor alle bestrijdingsmiddelen of voor specifieke winningen die aantoonbaar kwetsbaar zijn. Onderdelen van het onderzoek zijn onder andere de proportionaliteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid;
- Het instellen van een vergunningplicht voor alle nieuwe onttrekkingen (ook die nu meldingsplichtig zijn) in een nog te bepalen zone rondom grondwaterafhankelijke Natura 2000 gebieden. Dit kan onderdeel zijn van een grondwateronttrekkingenplafond, maar gezien de urgentie kan dit naar voren gehaald worden. In de uitwerking hiervan betrekken we de waterschappen;
- Door middel van het gebiedsproces voor het landelijk gebied en het UPLG inzetten op extensivering van landbouw in grondwaterbeschermingsgebieden;
- Het uitbreiden van toezicht en handhaving op verkeerd of illegaal gebruik van mest en bestrijdingsmiddelen.

7. Juridische aspecten en gebruik van instrumentarium

In dit hoofdstuk is een juridische analyse van de KRW-richtlijn weergegeven en wordt ingegaan op de potentieel beschikbare instrumenten die de provincie heeft. In voorgaande hoofdstukken is de inzet van sommige instrumenten aan de orde gekomen.

Implementatie

De KRW is een Europese richtlijn. Richtlijnen bevatten een resultaatsverplichting waar de lidstaten aan moet voldoen. Enkel de lidstaat is gebonden aan die verplichting, richtlijnen richten zich niet tot particulieren. Om aan de verplichting te voldoen moet de lidstaat de richtlijn implementeren in het nationale recht. Deze implementatie moet nauwkeurig, duidelijk en volledig zijn. In Nederland is de KRW geïmplementeerd in de Omgevingswet. Door deze implementatie wordt de richtlijn ook ten opzichte van particulieren toegepast en worden er verplichtingen en instrumenten toegekend aan (decentrale) overheden.

Indien zou blijken dat de KRW door de wetgever niet correct is geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving, dan zijn ook decentrale overheden, zoals de provincie, gehouden om de rechtstreeks werkende bepalingen uit de KRW toe te passen. Dit zijn de bepalingen die onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn. Het Unierecht heeft namelijk altijd voorrang op nationaal recht en in geval van een strijdigheid tussen het Unierecht en nationaal recht wordt de nationale bepaling dus buiten toepassing gehouden. Indien blijkt dat de KRW niet goed geïmplementeerd is in de Nederlandse regelgeving, dan kunnen belanghebbenden een rechtstreeks beroep doen op de KRW bij de provincie of de rechter.

Rol provincie

De minister van IenW is in Nederland de systeemverantwoordelijke voor de KRW en die moet ook de verantwoording afleggen naar de EU. Toch is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid binnen de stroomgebieden, alle overheden hebben zowel verantwoordelijkheden als bevoegdheden die ze hebben en ook moeten gebruiken. De maatregelen die de provincie opneemt in het Bodem- en Water Programma (BWP) moeten in samenhang met de door andere waterbeheerders getroffen maatregelen ertoe leiden dat de doelen van de KRW worden bereikt.

Naast de afhankelijkheid van de overige overheidsorganen en de instrumenten die de verschillende overheidsorganen hebben, bestaat de afhankelijkheid binnen de provincie eveneens. Het behalen van de KRW-doelen is namelijk niet alleen een zaak van het beleidsveld water, maar moet worden gecombineerd met de andere grote opgaven in het fysieke domein, zoals de landbouwtransitie, de energietransitie, de woningbouwopgave, het behoud en de verbetering van de biodiversiteit en een gezonde leefomgeving.

De provincie is primair verantwoordelijk voor het beschermen van de kwaliteit en kwantiteit van het grondwater. Met de uitvoering van het BWP moeten we ervoor zorgen dat de doelen voor de chemische toestand voor grondwaterlichamen behaald worden en dat er geen achteruitgang is van de chemische en kwantitatieve toestand van de grondwaterlichamen (artikelen 4.14 en 4.15 Ow). Verder wijst de provincie kunstmatig en sterk veranderde waterlichamen aan, leggen we met betrekking tot regionale oppervlaktewateren de begrenzing en de huidige toestand vast en stellen we voor die wateren de ecologische doelen vast. De waterschappen moeten met de uitvoering van hun beheerplannen zorgen dat deze ecologische doelen behaald worden, net als de doelen voor de

chemische toestand. De provincie is belast met het houden van het toezicht op het beheer van de regionale wateren (artikel 2.18 lid 1 sub d Ow). Hierdoor is de provincie dus ook medeverantwoordelijk voor het behalen van de KRW-doelen voor oppervlaktewater.

Juridisch bindende instrumenten

Omgevingsverordening

De provincie kan middels de omgevingsverordening regels stellen voor de fysieke leefomgeving. Dit kan als er een provinciaal belang is, bijvoorbeeld voor het behalen van de KRW-doelen. Er zijn drie typen regels die opgenomen kunnen worden in de verordening:

- Rechtstreeks werkende regels: dit zijn regels die gericht zijn tot burgers en bedrijven. We kunnen regels stellen die gelden voor activiteiten in een bepaald gebied, die afwijken van de rijksregels, deze nader invullen of aanvullen.
- Instructieregels: via instructieregels kan de provincie gemeenten of waterschappen opdragen om in hun omgevingsplan of waterschapsverordening regels te stellen over activiteiten die het doelbereik in de weg staan. We kunnen ze bijvoorbeeld opdragen om regels te stellen over het gebruik van bestrijdingsmiddelen, de wijze van telen, de wijze van toepassen van mest of lozingsactiviteiten.
- Omgevingswaarden: een omgevingswaarde is een juridisch vastgelegd beleidsdoel. Omgevingswaarden zijn zelfbindend. De overheid die de omgevingswaarde vaststelt moet ook zorgen dat deze wordt behaald. Provincies kunnen in de omgevingsverordening omgevingswaarden stellen voor de waterkwaliteit van oppervlaktewater of grondwater die strenger zijn dan, of aanvullend zijn op, de rijksomgevingswaarden.

Overige instrumenten

- Instructie: een instructie is een juridisch instrument dat ingezet kan worden voor eenmalige situaties. Het is een eenmalige opdracht van een hoger bestuursorgaan aan een lager bestuursorgaan waarmee worden aangegeven hoe een taak of een bevoegdheid wordt uitgevoerd en binnen welke termijn. Er moet sprake zijn van een provinciaal belang en instructieregels moeten niet toereikend zijn;
- Maatwerkvoorschriften in vergunningen: bij het verlenen van vergunningen voor individuele gevallen kunnen we, indien noodzakelijk met het oog op de te bereiken KRW-doelen, afwijken van de algemene regels op een bepaalde locatie;
- Projectbesluit: met een projectbesluit kan de provincie zelf sturen op projecten die zij willen uitvoeren en die bijdragen aan het bereiken van de KRW-doelen. Het projectbesluit geeft ook meteen een grondslag voor eventuele onteigening;
- Gedoogplichten: met een gedoogplicht zorgt de overheid ervoor dat bepaalde werkzaamheden van de overheid kunnen worden uitgevoerd. Door het opleggen van een gedoogplicht moet de rechthebbende activiteiten of een wijziging van een waterstaatswerk toelaten in, op, boven of onder zijn onroerende grond of gebouw;
- Onteigening: het ontnemen van iemands grondeigendom voor het algemeen belang. Het bereiken van de KRW-doelen kan onder het algemeen belang vallen. Het provinciaal bestuur bepaalt zelf of er gebruik van wordt gemaakt. In het algemeen wordt dit slechts in het uiterste geval toegepast, als andere mogelijkheden niet het gewenste resultaat hebben gehad.

Onderscheid juridisch bindende instrumenten en overig beleid

Naast deze juridisch bindende instrumenten heeft de provincie ook niet-juridisch bindende instrumenten, zoals bijvoorbeeld subsidieregelingen. Tot op heden zijn vooral deze niet-juridisch

bindende instrumenten ingezet. Dit kan een risico vormen wanneer blijkt dat de vrijwillige maatregelen niet het gewenste effect hebben. Het is dan de verantwoordelijkheid van de provincie om te motiveren waarom het juridisch bindend instrumentarium niet is ingezet.

Nadeelcompensatie

Indien één of meerdere van bovenstaande juridisch bindende instrumenten worden toegepast, kan dit leiden tot een beroep op nadeelcompensatie. Nadeelcompensatie houdt in dat de schade veroorzaakt door rechtmatige overheidshandelingen kan worden vergoed. Hier zijn wel een aantal regels aan verbonden. Zo wordt alleen maar dat deel van de schade vergoed dat boven het normaal maatschappelijk risico uitstijgt. De mate van voorzienbaarheid van de rechtmatige overheidshandelingen heeft ook beperkende invloed op de hoogte van de nadeelcompensatie.

Toezicht

Vanuit het Interbestuurlijk toezicht heeft de provincie een toezichthoudende taak op de waterschappen. Naast het financiële toezicht, toezicht op de VTH-taken, wordt ook in beleidsmatig opzicht toezicht uitgeoefend. De provincie houdt toezicht op de maatregelen die de waterschappen moeten uitvoeren vanuit de KRW. Het toezicht wordt uitgeoefend middels gesprekken op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Indien de provincie meer instructieregels opneemt in de verordening, vormen die regels eveneens een basis voor het houden van toezicht. Het meest vergaande instrument is het geven van een instructie, zie hierboven, en uiteindelijk dat de provincie in de plaats van het waterschap een besluit kan nemen. Momenteel zijn we het beleidsmatig toezicht aan het actualiseren. Het beleidsmatig toezicht is op dit moment gebaseerd op samenwerking. Met de actualisatie kijken we of we meer gebruik gaan maken van juridisch dwingende instrumenten. Deze instrumenten kunnen dan worden ingezet richting de waterschappen voor het behalen van de KRW-doelen.

Consequenties niet-nakomen

De lidstaten zijn jegens de EU verantwoordelijk voor het halen van de KRW-doelen. Indien blijkt dat de doelstellingen vermoedelijk niet gehaald zullen worden, dan moeten de lidstaten de oorzaken van het eventuele falen onderzoeken, de betrokken vergunningen en toestemmingen onderzoeken en zo nodig herzien, de monitoringsprogramma's getoetst en zo nodig bijgesteld worden en eventueel noodzakelijke aanvullende maatregelen treffen om de doelstellingen te bereiken (artikel 11 lid 5 KRW). Nederland kan bij niet-nakomen door de EU in gebreke worden gesteld en boetes of dwangsommen opgelegd krijgen, zeker als de verplichtingen van artikel 11 lid 5 KRW niet adequaat en tijdig gehanteerd zijn. De boetes of dwangsommen zullen aan de Staat der Nederlanden opgelegd worden, maar kunnen via de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (NERpe) (mede) op provincie verhaald worden indien blijkt dat de veroordeling van de Staat is veroorzaakt door nalatigheid van de provincie.

Een ander risico is dat de provincie via het privaatrecht aansprakelijk wordt gesteld voor een onrechtmatige daad. Uit het Urgenda-arrest is gebleken dat dergelijke zaken tegen de overheid succesvol kunnen zijn. Zo lang er maatregelenprogramma's liggen om de KRW-doelen te bereiken, zullen beroepen op een onrechtmatige daad alleen kunnen slagen als gemotiveerd kan worden dat deze maatregelen nog steeds niet voldoen.

Het voornaamste risico voor de provincie Utrecht ligt echter in bestuursrechtelijke procedures, denk hierbij aan procedures die vergelijkbaar zijn met de stikstofproblematiek. De kans bestaat dat derden in beroep gaan tegen besluiten vanwege strijdigheid met de KRW, waardoor vergunningen en andere besluiten vernietigd kunnen worden door de bestuursrechter. Tot op heden zijn dergelijke beroepen op strijdigheid met de KRW meestal niet succesvol geweest, maar het is niet uit te sluiten dat de

jurisprudentie over de KRW de komende jaren strenger zal worden. Onder andere door de komst van de Omgevingswet is het lastig te voorspellen wat zal gebeuren met de KRW-jurisprudentie en daarnaast zal, indien de doelen niet bereikt zijn, na 2027 een beroep op de KRW succesvoller kunnen worden. Dit kan niet alleen consequenties hebben voor het verlenen van nieuwe vergunningen, maar ook voor al eerder verleende vergunningen, bijvoorbeeld voor grondwateronttrekkingen.

8. Hoe verder?

In Q4 2024 zullen wij u wederom met een statenbrief op de hoogte brengen van de ontwikkelingen en informeren over de uitwerking van benoemde acties. In volgende statenbrief informeren wij u ook over de ontwikkelingen uit het KRW-impulsprogramma en de uitkomsten van de tussenevaluatie en de betekenis hiervan voor de provincie Utrecht.