GAAT NEDERLAND DE KRW-DOELEN HALEN?

Een analyse op KRW-doelbereik en inzicht in mogelijke consequenties

Natuurmonumenten

31 mei 2022

Project	Analyse KRW-doelbereik en mogelijke consequenties
Opdrachtgever	Natuurmonumenten
Document	Eindrapport
Status	Definitief 01
Datum	31 mei 2022
Referentie	129588/22-007.733
Projectcode	129588
Projectleider	Dr.ir. R.L.J. Nieuwkamer
Projectdirecteur	Drs. L.G. Turlings
Auteur(s)	D.R.G. van Wieringen MSc, dr.ir. R.L.J. Nieuwkamer, S. Handgraaf (FLO Legal), A. Loesink (TwynstraGudde), L. Slagter MSc, T. van der Wijngaart, dr.ir. E.C.M. Ruijgrok
Gecontroleerd door	Dr.ir. E.C.M. Ruijgrok
Goedgekeurd door	Dr.ir. R.L.J. Nieuwkamer (b/a drs. L.G. Turlings)
Paraaf	

Adres

Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs B.V. | Deventer
Daalsesingel 51c
Postbus 24087
3502 MB Utrecht
+31 (0)30 765 19 00
www.witteveenbos.com
KvK 38020751

Het kwaliteitsmanagementsysteem van Witteveen+Bos is gecertificeerd op basis van ISO 9001.

© Witteveen+Bos

Niets uit dit document mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt in enige vorm zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Witteveen+Bos noch mag het zonder dergelijke toestemming worden gebruikt voor enig ander werk dan waarvoor het is vervaardigd, behoudens schriftelijk anders overeengekomen. Witteveen+Bos aanvaardt geen aansprakelijkheid voor enigerlei schade die voortvloeit uit of verband houdt met het wijzigen van de inhoud van het door Witteveen+Bos geleverde document.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING 5

1 ANALYSE KRW-DOELBEREIK EN MOGELIJKE CONSEQUENTIES 7

1.1 Aanleiding 7

1.2 Doel en aanpak van de analyse 7

2 TECHNISCH-INHOUDELIJKE ANALYSE VAN HET DOELBEREIK 8

2.1 Inleiding 8

2.2 De doelen van de KRW 8

2.2.1 Doelen voor oppervlaktewaterlichamen 9
2.2.2 Doelen voor grondwaterlichamen 11

2.3 Huidig doelbereik 2019 13

2.3.1 Doelbereik oppervlaktewater 13
2.3.2 Doelbereik grondwater 17

2.4 Prognose doelbereik 2027 19

2.4.1 Prognose doelbereik 2027 voor oppervlaktewater 19
2.4.2 Prognose doelbereik 2027 voor grondwater 23

2.5 Oorzaken voor het niet halen van de KRW-doelen 24

2.5.1 Oppervlaktewater 24
2.5.2 Grondwater 27

2.6 Aanvullende KRW-maatregelen 27

2.6.1 Aangekondigde maatregelen Coalitieakkoord 2021 27
2.6.2 Nog benodigde aanvullende maatregelen 29

3 CONSEQUENTIES VAN HET NIET HALEN VAN DE KRW-DOELEN 31

3.1 Juridische consequenties 31

3.1.1 Verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk, provincie en waterschap 31
3.1.2 Publiekrecht: beroep tegen besluiten 33
3.1.3 Privaatrecht: aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad 33
3.1.4 Ingebrekestelling door Europese Commissie 35

3.2 Bestuurlijke consequenties van het niet halen van de KRW-doelen 35

3.2.1 Beleid en wet- en regelgeving 36
3.2.2 Projecten en vergunningen 37

3.2.3 Programma's en plannen 38

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 39

4.1 Conclusies 39

4.2 Aanbevelingen 40

Laatste pagina 40

Bijlage(n)

Aantal pagina's

I Bronnenlijst 2

II Effecten 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn 4

SAMENVATTING

Wat is KRW?

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is Europese regelgeving om er voor te zorgen dat uiterlijk in 2027 al het oppervlakte- en grondwater in Europa van goede kwaliteit en kwantiteit is. Het gaat bij oppervlaktewater om zowel de chemische kwaliteit (vervuilende stoffen in het water) als de ecologische kwaliteit (goede omstandigheden voor een divers planten- en dierenleven). Bij grondwater gaat het naast (chemische) waterkwaliteit ook om de kwantiteit (niet meer onttrekking dan aanvulling). Ook stelt de KRW doelen voor specifiek beschermde gebieden, waaronder Natura 2000 en drinkwater-gebieden.

De KRW kent een aantal belangrijke basisprincipes, namelijk: er mag geen sprake zijn van achteruitgang van de waterkwaliteit, iedereen moet zijn eigen vervuiling aanpakken (geen afwenteling) en 'one-out-all-out', hetgeen betekent dat de waterkwaliteit pas goed is als alle kwaliteitsaspecten in orde zijn.

Ondanks inspanningen, achteruitgang in waterkwaliteit

De KRW schrijft voor dat EU-landen stroomgebiedbeheerplannen opstellen met de beschrijving van de watersystemen, doelen en maatregelen. Sinds 2009 is voor alle stroomgebieden reeds 3 maal een stroomgebiedsbeheerplan (SGBP) opgesteld met maatregelen om de KRW-doelen te halen. Ondanks deze inspanningen, voldeed in 2019 geen enkel oppervlaktewaterlichaam in Nederland aan alle KRW-doelen. Het doelbereik in Nederland is veruit het laagste in de Europese Unie. Bovendien is de waterkwaliteit en kwantiteit sinds 2009 zelfs achteruit gegaan, terwijl dat volgens de KRW juist verboden is.

Wat lukt er niet en waarom?

In 2019 voldeed 75 % van de oppervlaktewaterlichamen niet aan de chemische kwaliteit door overschrijding van de normen voor 1 of meer verontreinigende stoffen. Het gaat daarbij om een groot aantal milieuvreemde stoffen uit landbouw en industrie die al decennialang onbedoeld in het water terechtkomen door onder andere lozingen. Als verontreinigende stoffen eenmaal in ons watersysteem belanden, blijven ze daar vaak lang aanwezig. Dit komt doordat sommige stoffen zeer lastig te verwijderen zijn (bijvoorbeeld kwik) en/of omdat de stof, nadat de oorzaak van de vervuiling is weggenomen, lang blijft vrijkomen (bijvoorbeeld perfluoroctaansulfonaat (PFOS)) of omdat de stof vanuit het buitenland komt (bijvoorbeeld tributyltin). Overigens tellen niet alle verontreinigende stoffen mee voor de KRW. Zo ontbreken normen voor de meest gebruikte gewasbeschermingsmiddelen.

De biologische waterkwaliteit van 90 % van de oppervlaktewaterlichamen was in 2020 nog niet goed. Dit komt voornamelijk door een te hoge nutriëntenbelasting (nitraat, fosfaat), een verstoorde hydrodynamiek (waterafvoer) en een onnatuurlijke inrichting van het watersysteem (harde oevers, onpasseerbare infrastructuur en dergelijke). Dit is een gevolg van menselijke aanpassingen van het watersysteem voor landbouw, scheepvaart en waterveiligheid. Maar ook de onvoorspelbaarheid van de natuur speelt een rol.

Daarnaast wordt de nagestreefde kwaliteit van grondwaterlichamen niet bereikt. Op diverse plekken in Nederland worden normen voor toxische stoffen, voornamelijk gewasbeschermingsmiddelen, overschreden. En met name in Zuid-Limburg zijn ook de nutriëntengehaltes in het grondwater te hoog. Ten aanzien van grondwaterkwantiteit is de beoogde balans tussen onttrekking en aanvulling uit neerslag niet bereikt. Dit komt enerzijds door onttrekking door industrie, drinkwaterbedrijven en landbouw, maar ook door te weinig infiltratie van regenwater in de bodem. En dat laatste komt weer door een te snelle waterafvoer: de verstoorde hydrodynamiek, die ook de ecologische kwaliteit van oppervlaktewateren parten speelt.

Doelbereik van geplande maatregelen is onvoldoende

Kortom, de Nederlandse wateren staan er niet goed voor. Het is dus zaak te juiste maatregelen te treffen. Alle hoop op doelbereik is nu gevestigd op de maatregelen uit het laatste plan, het SGBP3, dat nu ter beoordeling bij de Europese Commissie ligt. Kennisinstituten en ingenieursbureaus hebben de eerdere versies, het concept SGBP3 doorgerekend en concluderen dat het hiermee niet gaat lukken. In het definitieve SGBP3, het coalitieakkoord en het addendum op het 7e actieprogramma nitraatrichtlijn zijn daarom aanvullende maatregelen geformuleerd. Deze zijn weinig concreet en nog niet doorgerekend. Wel hebben PBL en later HaskoningDHV een maximaal inspanningsscenario voor biologie doorgerekend, welke verder

ging dan het concept SGBP3. Ook voor verontreinigende stoffen ontbreken voldoende aanvullende maatregelen. Op basis van die analyses concluderen wij dat de aanvullende maatregelen onvoldoende zijn om in 2027 de waterdoelen overal te halen.

Het is tijd voor een wake-up call

De KRW is niet vrijblijvend, maar is verankerd in nationale wetgeving en heeft een resultaatsverplichting. Wanneer vastgestelde KRW-doelen in 2027 niet gehaald zijn en niet alle maatregelen zijn genomen om deze wel te halen, kan de Europese Commissie forse boetes opleggen. Maar wellicht belangrijker dan boetes, is dat er rechtszaken kunnen worden aangespannen, zowel via het publieksrecht als via het privaatrecht.

Belanghebbenden kunnen (nu al) bij de bestuursrechter vergunningen (zoals grondwateronttrekkingen of lozingen) aanvechten, als een activiteit tot achteruitgang van de waterkwaliteit leidt of het KRW-doelbereik lastiger maakt. Langs deze weg kan ook de legitimiteit van de water(beheer)programma's en stroomgebiedsbeheerplannen ter discussie worden gesteld als deze onvoldoende maatregelen bevatten om de KRW-doelen daadwerkelijk te halen. De kans op succesvolle rechtszaken neemt toe, nu het steeds duidelijker wordt dat de waterkwaliteit en kwantiteit achteruit gaat en de KRW-doelen naar verwachting niet overal gehaald gaan worden.

Het is tijd voor een wake up call: de juridische mogelijkheden om vergunningen en plannen succesvol aan te vechten worden groter, zeker als doelbereik KRW uitblijft. Dit is een risico voor onze natuur maar kan economische activiteiten in Nederland ook ernstig gaan hinderen.

Wat zijn verstandige maatregelen om nu te nemen?

De vraag rijst nu welke maatregelen verstandig zijn om te nemen bovenop het pakket van het definitieve SGBP3. Om de chemische waterkwaliteit te verbeteren, is een effectieve bronaanpak noodzakelijk. Voorkom dat de relevante chemische stoffen niet langer in het water terecht komen door ze te verbieden: eruit halen lukt immers vaak niet. Om de ecologische kwaliteit van stilstaande wateren in laag Nederland te verbeteren, dient op de eerste plaats de nutriëntenbelasting, waarvan de landbouw de grootste bron is, te worden teruggedrongen.
Vervolgens moet de inrichting en het beheer van ons watersysteem worden verbeterd ten behoeve van de ecologische waterkwaliteit en grondwaterstanden. Om de kwaliteit van de stromende wateren en grondwater aanvulling in hoog Nederland te verbeteren dient in de eerste plaats de hydrodynamiek van de stroomgebieden en beekdalen te worden hersteld. Dit kan door een natuurlijker waterbeheer te voeren: de snelle waterafvoer te vertragen en infiltratie van neerslag in de bodem te bevorderen. Ook is er verbetering nodig van de grondwaterstanden door onttrekkingen te verminderen. Daarnaast is betere monitoring van de regionale grondwaterkwaliteit en -kwantiteit nodig. Deze aanvullende maatregelen zijn ingrijpend voor het grondgebruik, omdat het natter wordt.

Het KRW-concert heeft een dirigent nodig

Om alle doelen te behalen is een transitie in het landelijk gebied nodig. Deze transitie vergt een brede aanpak. Tot nu toe was de uitvoering van de KRW vooral de taak van de waterbeheerders (waterschappen voor de regionale waterlichamen en Rijkswaterstaat voor de Rijkswateren). Men komt nu tot het besef dat de waterbeheerders het niet alleen kunnen: samenwerking en een integrale aanpak zijn essentieel. Maar samen aan een integrale aanpak werken, is geen garantie op doelbereik omdat er nu eenmaal belangentegenstellingen bestaan. Er is dan ook iemand nodig die bij belangentegenstellingen knopen doorhakt die nodig zijn om de doelen te bereiken. Het ligt voor de hand dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat deze rol vervult, omdat de Europese Commissie het Rijk aansprakelijk houdt voor het bereiken van de KRW-doelen. Ofwel: het KRW-concert heeft een dirigent nodig.

1

ANALYSE KRW-DOELBEREIK EN MOGELIJKE CONSEQUENTIES

1.1 Aanleiding

De KRW is een Europese richtlijn uit 2000 met als doel in 2015 al het oppervlakte- en grondwater in Europa in een goede toestand is. Voor oppervlaktewater gaat het om zowel de chemische kwaliteit (vervuilende stoffen in het water) als de ecologische kwaliteit (goede omstandigheden voor een divers planten- en dierenleven). Bij grondwater gaat het naast waterkwaliteit ook om de beschikbare hoeveelheid. Belangrijke principes van de KRW zijn: geen achteruitgang van de waterkwaliteit, geen afwenteling, dus iedereen moet zijn eigen vervuiling aanpakken, en 'one-out-all-out', wat betekent dat de waterkwaliteit pas goed is als alle kwaliteitsaspecten in orde zijn.

Het derde stroomgebiedbeheerplan (SGBP3) voor de periode van 2022-2027 en het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn voor de periode 2022-2025 zijn eind 2021 ingediend bij de Europese Commissie. Beide programma's dragen bij aan een goede waterkwaliteit in Nederland. Met deze programma's dienen eerder geformuleerde Kaderrichtlijn Water (KRW) doelen uiterlijk in 2027 behaald te worden. Momenteel zijn er zorgen vanuit de maatschappij dat deze programma's niet zullen leiden tot doelrealisatie in 2027. Er ontstaat dan een situatie net zoals in 2015 toen de Nederlandse overheid de KRW-doelen niet haalde en tot tweemaal toe gebruik maakte van de mogelijkheid van doelfasering om de doelen alsnog op een later tijdstip te halen. Het is in 2027 echter niet mogelijk om wederom uitstel te vragen.

De zorgen over het KRW-doelbereik in 2027 worden ondersteund door verscheidene uitgevoerde m.e.r.- ex-ante en MKBA-studies (van Gaalen et al., 2020; Knoben et al., 2021; Wienhoven et al., 2021; van Boekel et al., 2021). De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft op Kamervragen geantwoord dat 'naar verwachting de doelen in 2027 niet voor iedere parameter zullen zijn behaald' (I&W, 2022). De minister streeft er naar de benodigde maatregelen voor 2027 te behalen, de maatregelen hebben tijd nodig hun effect te halen. Inmiddels heeft het nieuwe kabinet in het coalitieakkoord aangegeven welke investeringen gedaan gaan worden om bij te dragen aan het doelbereik. In deze studie analyseren wij op hoofdlijnen welke effecten daarvan verwacht mogen worden: kunnen deze maatregelpakketten de doelbereik zorgen wegnemen?

1.2 Doel en aanpak van de analyse

Het doel van deze studie is om te analyseren waarom de KRW-doelen met het SGBP3 mogelijk niet gehaald gaan worden, wat de mogelijke juridische en bestuurlijke consequenties daarvan kunnen zijn, met een vooruitblik op voorgenomen maatregelen uit het coalitieakkoord (en aanvullende maatregelen zoals de Nitraatrichtlijn).
Wij splitsen onze analyse op in 3 onderdelen:

1 een technisch-inhoudelijke analyse van het doelbereik, waarbij wij onderzoeken hoe Nederland er voor staat, wat de oorzaken zijn van het niet tijdig halen van de KRW-doelen en welke maatregelen aanvullend nodig zijn om de doelen wel te halen (hoofdstuk 2);
2 een analyse van de gevolgen van het niet halen van de doelen, onderverdeeld in juridische gevolgen en bestuurlijke gevolgen van het niet behalen van de KRW-doelen (hoofdstuk 3);
3 conclusies en aanbevelingen ten aanzien van doelbereik (hoofdstuk 4).

2

TECHNISCH-INHOUDELIJKE ANALYSE VAN HET DOELBEREIK

2.1 Inleiding

De KRW is een Europese richtlijn uit 2000 gericht op het bereiken van een goede toestand voor alle oppervlakte- en grondwateren in Europa. Voor de oppervlaktewateren zijn doelen opgesteld voor de chemische en ecologische kwaliteit. Grondwaterlichamen moeten een goede kwantiteit en chemische kwaliteit hebben. Naast deze doelen vereist de KRW achteruitgang van de waterkwaliteit ten op zichte van het jaar 2000, geen afwenteling van vervuiling naar andere wateren en 'one-out-all-out', wat betekent dat de waterkwaliteit pas goed is als alle kwaliteitsaspecten in orde zijn.

Dit hoofdstuk beschrijft de doelen van de KRW, het doelbereik in 2019 en de prognose voor doelbereik in 2027, op basis van een eerdere doorrekening van de maatregelen in het concept SGBP3. Vervolgens zijn de oorzaken voor het niet halen van de KRW-doelen geanalyseerd. De aanvullende maatregelen van het definitief SGBP3, het coalitieakkoord en het addendum op het 7e actieprogramma nitraatrichtlijn zijn nog niet doorgerekend, maar worden in dit rapport kwalitatief beoordeeld. Aan de hand van deze beoordeling worden nog benodigde aanvullende maatregelen gesuggereerd. De analyse richt zich op de ongeveer 745 KRW-waterlichamen waarvoor doelen zijn opgesteld. Daarnaast zijn er 'overige wateren', deze 'overige wateren' zijn niet meegenomen in deze analyse.

2.2 De doelen van de KRW

Het hoofddoel van de KRW is de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater waarmee:

- aquatische ecosystemen en, wat de waterbehoeften ervan betreft, terrestrische ecosystemen en waterrijke gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed en worden beschermd en verbeterd;
- duurzaam gebruik van water wordt bevorderd, op basis van bescherming van de beschikbare waterbronnen op lange termijn;
- verhoogde bescherming en verbetering van het aquatische milieu worden beoogd, onder andere door specifieke maatregelen voor de progressieve vermindering van lozingen, emissies en verliezen van prioritaire stoffen en door het stopzetten of geleidelijk beëindigen van lozingen, emissies of verliezen van prioritaire gevaarlijke stoffen;
- wordt gezorgd voor de progressieve vermindering van de verontreiniging van grondwater en verdere verontreiniging hiervan wordt voorkomen;
- wordt bijgedragen tot afzwakking van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte.[1]

Beoordeling van de toestand van waterlichamen

De huidige toestand van ieder KRW-waterlichaam wordt door de waterbeheerders bepaald op basis van meetgegevens die worden verzameld in het kader van de toestand- en trendmonitoring. Vervolgens wordt de huidige toestand getoetst aan de KRW-doelen. Uit deze toetsing kan komen dat een waterlichaam 'voldoet' of 'niet voldoet' aan de KRW-doelen.

[1] Kaderrichtlijn water, Richtlijn 2000/60/EG, L 327/60.

Een oppervlaktewaterlichaam voldoet aan de KRW als zowel de ecologische als de chemische toestand voldoen aan alle normen die daarvoor geformuleerd zijn. Als 1 norm wordt overschreden, dan voldoet de toestand van het waterlichaam niet aan de KRW-doelen. Dit wordt het 'one-out-all-out'-principe genoemd. Een grondwaterlichaam voldoet als zowel aan alle kwantitatieve en kwalitatieve doelen voldaan wordt.

Tijdlijn van de KRW
De KRW is van kracht sinds 2000. In 2003 is de KRW geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Vervolgens werden de watersystemen gekarakteriseerd in 2004. In 2008 zijn de eerste stroomgebiedbeheerplannen (SGBPs) opgesteld. In 2015 moesten lidstaten de KRW-doelen halen met maatregelen uit het SGBP. De eerste generatie SGBP's uit 2008 is in de ex-ante analyse van 2008 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) als onvoldoende beoordeeld voor doelbereik. Het SGBP is toen niet aangepast omdat er gebruik is gemaakt van de mogelijkheden van artikel 4 lid 4 KRW om het behalen van de doelen te faseren tot 2022, met nieuwe maatregelen in de tweede generatie SGBP's uit 2015. Vervolgens werd ook het SGBP2 door het PBL als onvoldoende beoordeeld om doelen te halen. Wederom is voor deze tweede generatie SGBP's gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot faseren, tot 2027. In 2019 oordeelde de Europese commissie dat de KRW een geschikte richtlijn is om een goede waterkwaliteit te behalen, maar dat de implementatie te kort schiet en lidstaten meer actie moeten ondernemen om de doelen te bereiken. In 2022 is het derde SGBP opgesteld die ervoor moet zorgen dat wij de doelen in 2027 wel halen. Na 2027 is er namelijk geen fasering meer mogelijk.

Nu is ook het concept SGBP3 in de ex-ante analyse (Knoben et al., 2021) en de nationale analyse waterkwaliteit (van Gaalen et al., 2020) als onvoldoende beoordeeld om de KRW-doelen te halen. Deze conclusie leidde tot de vrees voor een watercrisis waardoor het land 'op slot' gaat, vergelijkbaar met de stikstofcrisis. De reactie van de minister van I&W op de vrees luidde dat de kans dat het land door een watercrisis op slot gaat veel kleiner is dan bij de stikstofcrisis. De minister gaf hiervoor 4 redenen:
- de effecten van water belastende economische activiteiten zijn lokaal van aard;
- de doelen van de KRW diverser zijn;
- het doelbereik verschilt per waterlichaam;
- het aanvullende maatregelenpakket uit het coalitieakkoord zorgt ervoor dat wel aan de verplichtingen tot het nemen van maatregelen van de KRW worden voldaan (I&W, 2022).

Ten aanzien van de eerste reden kan worden opgemerkt dat waterbelastende activiteiten in de kern juist niet lokaal van aard zijn. Het gaat immers om de inrichting van het hele watersysteem in het buitengebied (hydromorfologie) en de belasting komt ook de lucht en het buitenland. Ten aanzien van het vierde punt klopt het inderdaad dat het maatregelpakket in het coalitieakkoord betekent dat aan de verplichting aan het nemen van maatregelen wordt voldaan. Maar waar het echter omgaat is dat hiermee is nog niet aan de resultaatverplichting van een goede waterkwaliteit in 2027, noch aan het verbod op achteruitgang voldaan.

Het aanvullende maatregelenpakket van het definitief SGBP3 met daarin de maatregelen van het coalitieakkoord zijn ook nog weinig concreet en zijn niet doorgerekend. Het is dus niet bekend of met het aanvullende maatregelenpakket de KRW-doelen in 2027 wel gehaald gaan worden. Het is onwaarschijnlijk dat de doelen met dit pakket gehaald gaan worden, omdat de afstand tussen de huidige ecologische en chemische toestand en de KRW-doelen aanzienlijk is.

2.2.1 Doelen voor oppervlaktewaterlichamen

Chemie
Een waterlichaam is in een goede chemische toestand als de concentratie van alle door de EU aangewezen stoffen lager is dan de voor die stof geldende norm. De prioritaire stoffen en de maximumconcentraties die als norm voor de chemische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen gelden staan in de Richtlijn prioritaire stoffen (2013/39/EU). Deze normen worden op Europees niveau vastgesteld als zelfstandige doelen. De lijst van stoffen is in het verleden toegenomen van 33 in 2009 naar 45 stoffen sinds 2013. Voor deze stoffen geldt het principe 'one-out-all-out'. Dit betekent dat als slechts 1 stof de norm overschrijdt, het oordeel over

de chemische toestand is dat deze niet voldoet. Vanwege het 'one-out-all-out'-principe is het totale doelbereik lager dan het doelbereik per stof.

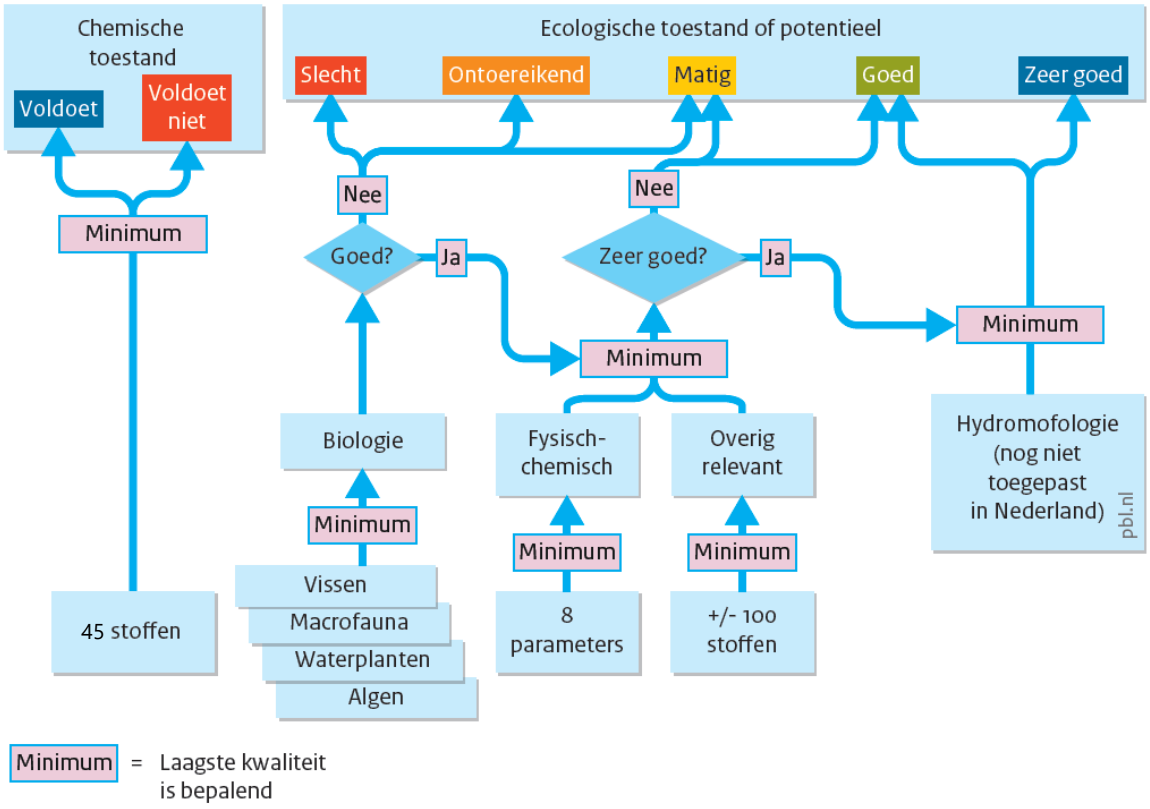
Ecologie

Een waterlichaam is in een goede ecologische toestand als:

- alle biologische kwaliteitselementen (vissen, macrofauna, waterplanten en algen) als goed zijn beoordeeld. Deze beoordeling gebeurt op basis van maatlatten die zijn opgesteld voor de 4 biologische kwaliteitselementen: vis, macrofauna, waterplanten en algen. Voor elk biologisch kwaliteitselement zijn 1 of meerdere deelmaatlatten op basis van de soortsamenstelling en de (relatieve) aanwezigheid van soorten, en voor vis de leeftijdsopbouw;
- fysisch-chemische parameters voldoen aan de normen voor het specifieke watersysteem (8 parameters, waaronder de nutriënten) (PBL, 2014);
- de concentratie voor alle specifiek verontreinigende stoffen (SVS) lager is dan de normen (zie Regeling monitoring kaderrichtlijn water). Specifiek verontreinigende stoffen zijn toxische stoffen waarvoor normen op nationaal niveau zijn vastgesteld als ondersteunende parameters voor de ecologische kwaliteit. Voor SVS is een lijst opgesteld met circa 100 stoffen en concentraties, waaronder ammonium, metalen als kobalt en uranium, gewassenbeschermingsmiddelen en polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) (zie Regeling monitoring kaderrichtlijn water voor de volledige lijst. Toxische stoffen met normen op Europees niveau vallen onder de hiervoor genoemde chemische waterkwaliteit).

Afbeelding 2.1 toont hoe de beoordeling van de chemische toestand en ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen in elkaar steekt.

Afbeelding 2.1 Beoordeling waterlichamen volgens Kaderrichtlijn Water-systematiek (PBL, 2014). Stikstof- en fosforconcentraties vallen onder de fysisch-chemische parameters. 'Overig relevant' zijn specifiek verontreinigende stoffen (SVS)

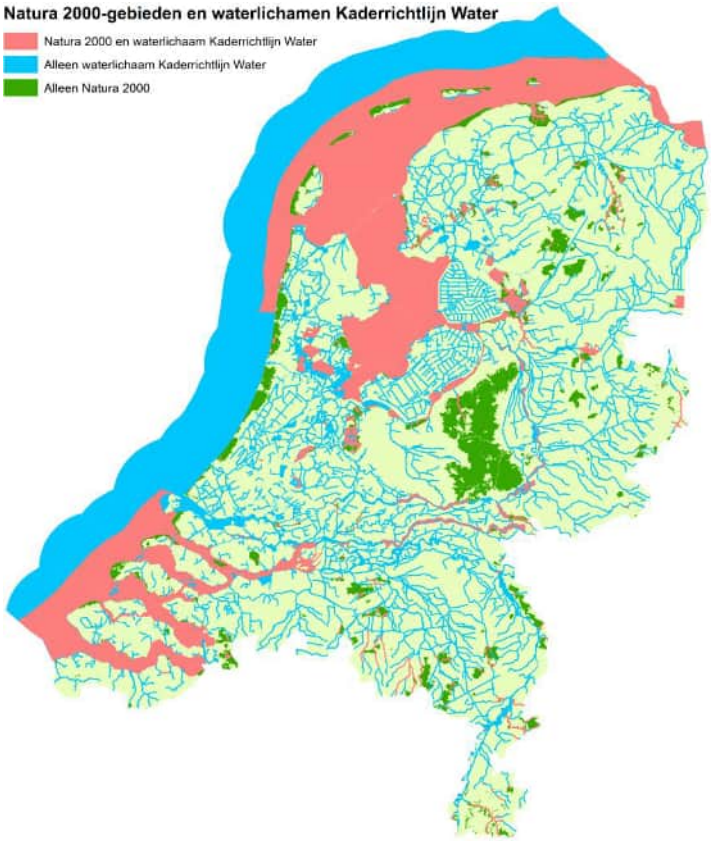


Bron: PBL

Verschillende doelstellingen voor hetzelfde waterlichaam in beschermde gebieden

Voor de KRW bijlage IV is een register opgesteld met beschermde gebieden. Dit zijn gebieden die zijn aangewezen voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water, als schelpdierwateren, zwemlocaties (volgens de Zwemwaterrichtlijn) en beschermde gebieden, waaronder ten minste Natura 2000-gebieden. Nederland heeft ervoor gekozen beschermde natuurgebieden te beperken tot Natura 2000-gebieden, dus exclusief de rest van het Nationaal Natuur Netwerk .Deze kunnen overlappen met KRW-lichamen, waardoor er verschillende doelstellingen voor hetzelfde waterlichaam gelden. De ruimtelijke overlap tussen Natura 2000-gebieden en KRW is te zien in afbeelding 2.2. Volgens artikel 4.2 van de KRW is in dat geval de strengste doelstelling van toepassing.

Afbeelding 2.2 Ligging van de natura 2000-gebieden en waterlichamen van de KRW (Bouwma et al., 2020)



2.2.2 Doelen voor grondwaterlichamen

Kwaliteit

De grondwaterkwaliteit is goed als:

- er geen effecten van zout of andere intrusies zijn;
- de chemische normen met concentraties van verontreinigende stoffen niet overschreden worden (zie Grondwaterrichtlijn, 2006/118/EG);
- de grondwaterkwaliteit niet een significant negatief effect heeft op de milieudoelstellingen van oppervlaktewateren en grondwaterafhankelijke terrestrische natuur.

Daarnaast moeten door de mens veroorzaakte significante en aanhoudende stijgende trends van concentraties verontreinigende stof omgebogen worden.

Kwantiteit

De grondwaterkwantiteit is op orde zolang[1]:

- er niet meer directe en indirecte onttrekking dan aanvulling van het grondwater is;
- grondwateronttrekking er niet toe leidt dat de doelstellingen voor oppervlaktewateren niet worden bereikt of dat de toestand van oppervlaktewateren achteruitgaat;
- er geen significante schade wordt toegebracht aan de terrestrische ecosystemen die rechtstreeks van het grondwaterlichaam afhankelijk zijn;
- veranderingen in de stroomrichting ten gevolge van veranderingen in de grondwaterstand tijdelijk of ruimtelijk beperkt zijn, en zulke veranderingen geen intrusies van zout water of stoffen van andere aard veroorzaken, en niet wijzen op een aanhoudende, duidelijk te constateren antropogene tendens in de stroomrichting die vermoedelijk tot zulke intrusies zal leiden.

De beoordelingsmethodiek in de Kaderrichtlijn Water (KRW) voor grondwater is voor zowel kwantiteit als kwaliteit gesplitst in een 'algemene' toestandsbeoordeling, die is gebaseerd op Europese normen, en een 'regionale' toestandsbeoordeling, die is gebaseerd op specifieke regionale doelen.

De grondwaterlichamen worden beoordeeld volgens het protocol toestand en trendbeoordeling grondwaterlichamen (Rijkswaterstaat, 2019). Voor het gehele grondwaterlichaam wordt een waterbalanstest, een beoordeling van de chemische toestand en een test op zoutintrusie uitgevoerd. Daarnaast zijn er testen voor grondwaterafhankelijke oppervlaktewateren, terrestrische ecosystemen en drinkwaterwinningsgebieden.

Sinds 2000 dient achteruitgang van de grondwaterkwantiteit te worden voorkomen door het nemen van noodzakelijke maatregelen.. De KRW-verplichtingen voor grondwaterafhankelijke natuur worden alleen getoetst voor Natura 2000-gebieden maar gelden mogelijk ook voor natuur daar buiten (zie het onderstaande tekstkader).

Voor welke natuurgebieden gelden verplichtingen voor grondwater?

De KRW schrijft voor dat grondwaterkwaliteit en -kwantiteit geen negatieve impact mag hebben op terrestrische natuur in algemene zin. Het protocol voor toetsing en beoordeling van grondwaterlichamen (Rijkswaterstaat, 2019) geeft aan dat dit tenminste Natura 2000 en TOP-lijst-gebieden zijn. Vanwege de decentralisatie van natuurbeleid naar de provincies is het aan hen ‘om natuurambities te formuleren die verdergaan dan de internationale verplichtingen en de betreffende natuur(gebieden) desgewenst bij deze test te betrekken’. Voor Rijkswaterstaat wordt voldaan aan de internationale verplichting door invloed van grondwater op de terrestrische ecosystemen te beoordelen op basis van de informatie uit de N2000-beheerplannen.

Een rapport van Bastmeijer et al. (2021) geeft echter aan dat KRW-verplichtingen voor grondwater ook gelden voor natuurgebieden zonder Natura 2000-status, die wel bijdragen aan het bereiken van de landelijke gunstige staat van instandhouding. Dit kan onder andere door externe werking en dat Natura 2000-waarden ook voorkomen buiten Natura 2000-gebieden en deze waarden ook beschermd zijn onder het zogenaamde verslechteringsverbod van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Bijvoorbeeld het grondwaterafhankelijke habitattype natte heide (H4010A) ligt voor ongeveer 30 % buiten Natura 2000-gebieden (Janssen et al., 2014). Onvoldoende grondwaterkwaliteit en -kwantiteit kunnen leiden tot achteruitgang van kwaliteit en oppervlakte van deze habitattypes. Bastmeijer et al. (2021) geven aan dat vanwege het verslechteringsverbod strenger beleid nodig is voor bijvoorbeeld ‘natte natuurparels’ (grondwaterafhankelijke natuur in het Brabant’s NatuurNetwerk) en monitoring hiervoor onvoldoende is.

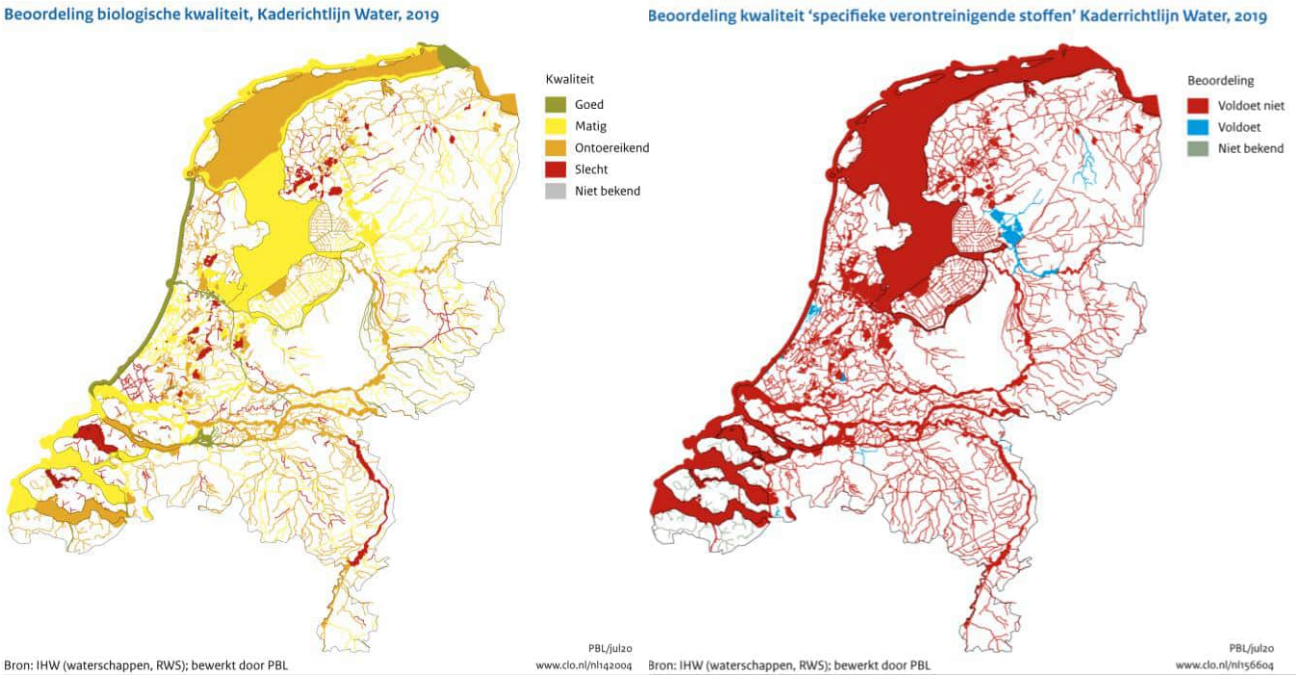
[1] Grondwaterrichtlijn, 2006/118/EG, L 327/60.

2.3 Huidig doelbereik 2019

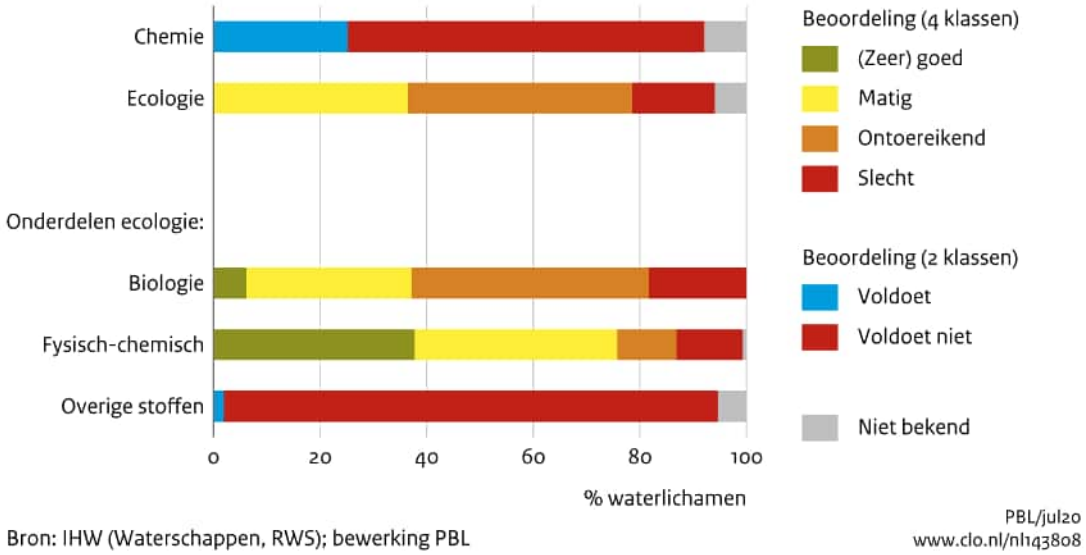
2.3.1 Doelbereik oppervlaktewater

In 2019 voldeed geen enkel oppervlaktewaterlichaam in Nederland aan de KRW-doelen voor zowel chemie als ecologie. Afbeelding 2.4 toont dat geen enkel oppervlaktewaterlichaam voldoet aan de ecologische doelen. De chemische waterkwaliteit voldoet niet in bijna 80 % van de waterlichamen. Daarmee is doelbereik in Nederland veruit het laagste in de Europese Unie (afbeelding 2.5).

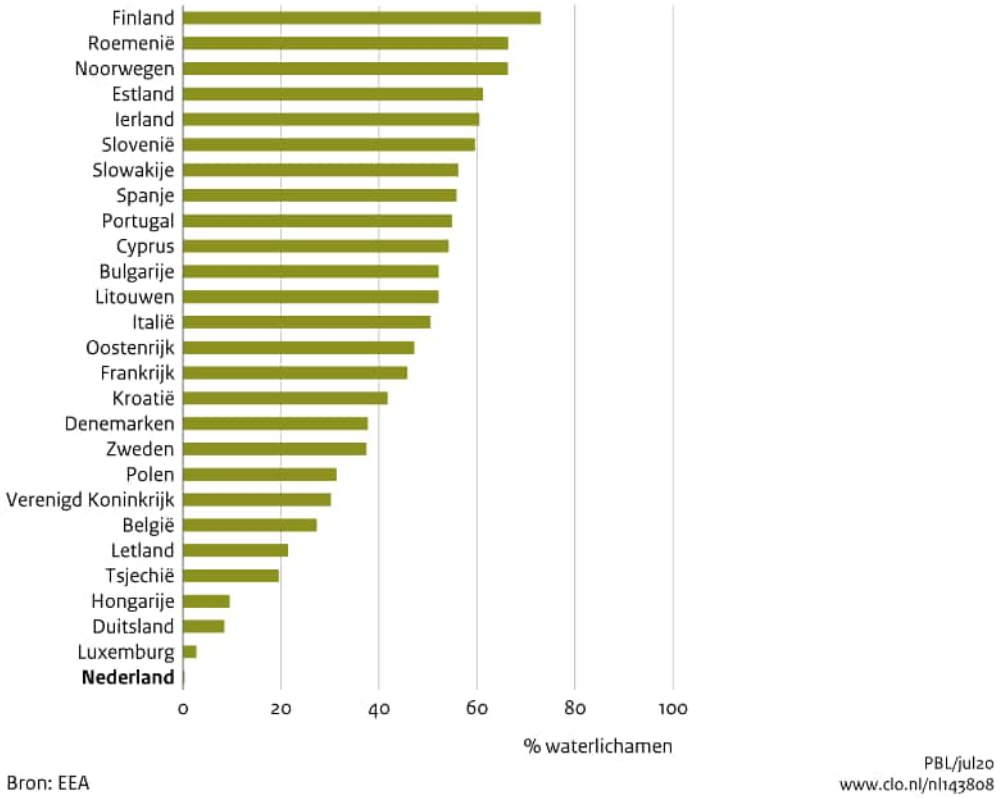
Afbeelding 2.3 Beoordeling biologische kwaliteit en specifiek verontreinigende stoffen volgens de Kaderrichtlijn Water, 2019



Afbeelding 2.4 Beoordeling kwaliteit oppervlaktewater volgens KRW (PBL, 2020)



Afbeelding 2.5 Overzicht van het percentage waterlichamen met de status goed volgens de KRW in alle Europese landen



Chemie

Doelbereik voor de KRW-chemie in termen van het percentage van de waterlichamen dat de normen haalt, is gedaald van 70 % in 2009 naar 39 % in 2015 en 25 % in 2019 (afbeelding 2.6). Daarbij is ook het aantal stoffen waarvoor geldt dat wateren niet aan de betreffende norm voldoen toegenomen. En ook geldt dat vanwege het 'one-out-all-out'-principe het totale doelbereik lager is dan het doelbereik per stof.

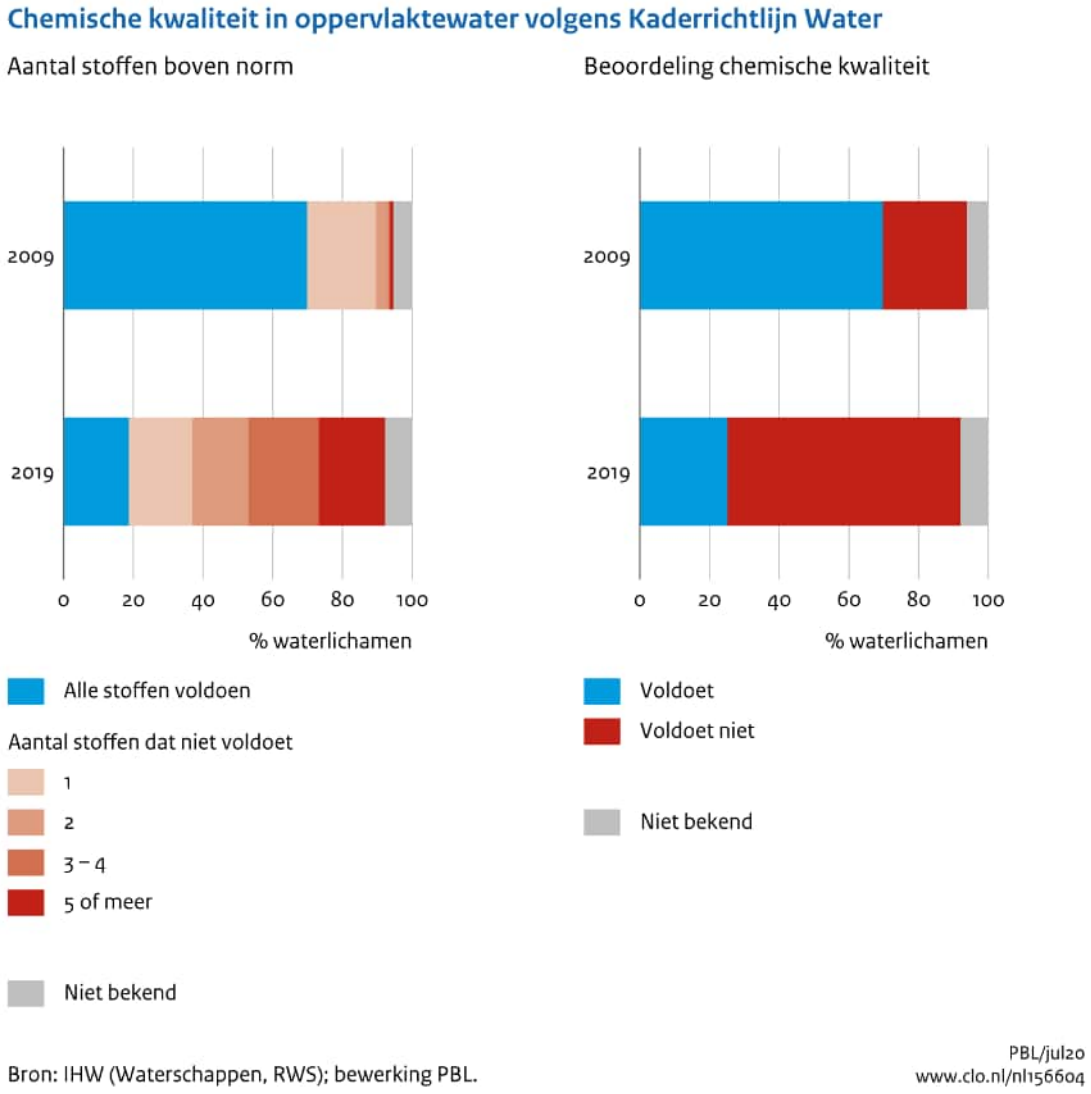
Voor de KRW-chemie wordt onderscheid gemaakt tussen ubiquitaire en niet ubiquitaire stoffen. Ubiquitaire stoffen, zoals Tributyltin of PFOS (perfluoroctaansulfonaat) zijn persistent en lastig te verwijderen. Vaak is de uitstoot van deze stoffen al verboden, maar door bijvoorbeeld nalevering uit de bodem Waterbeheerders mogen apart over deze zeer persistente stoffen rapporteren om beter aan te geven hoe de waterkwaliteit verbeterd.

Voor niet-ubiquitair (niet naleverende) prioritaire stoffen voldoet nu 57 % van de waterlichamen aan de norm. Voor ubiquitair (wel naleverende) prioritaire stoffen voldoet 40 % van de waterlichamen. Voor nieuwe prioritaire stoffen, die in 2013 aan de KRW zijn toegevoegd, voldoet circa 60 % van de wateren niet aan de normen voor 1 of meerdere stoffen. Dit zijn onder andere PFOS en gewassenbestrijdingsmiddelen (onder andere Irgarol, Cypermethrin). De deadline voor het halen van de normen van de nieuwe prioritaire stoffen is echter 2039 en niet 2027. Deze stoffen zijn daarom niet meegenomen in de inschatting voor doelbereik in 2027.

Naast het feit dat doelbereik ruim onvoldoende is, lijkt de sterke achteruitgang sinds 2009 voor KRW-chemie te botsen met het 'standstill'-principe van de KRW. Een kanttekening is dat monitoring in 2019 completer is dan in 2009 en in 2015 en dat enkele normen gewijzigd zijn, zoals voor PAK's[1]. Om met zekerheid te bepalen of het 'standstill'-principe wordt geschonden is een aanvullende analyse nodig voor wateren waarvan langere meetreeksen van stoffen met overschrijdingen beschikbaar zijn, zoals kwik en PAK's.

[1] https://www.clo.nl/indicatoren/nl1566-chemische-kwaliteit-oppervlaktewater-krw.

Afbeelding 2.6 Beoordeling van de chemische kwaliteit in de jaren 2009 en 2019 (van Gaalen et al., 2020)

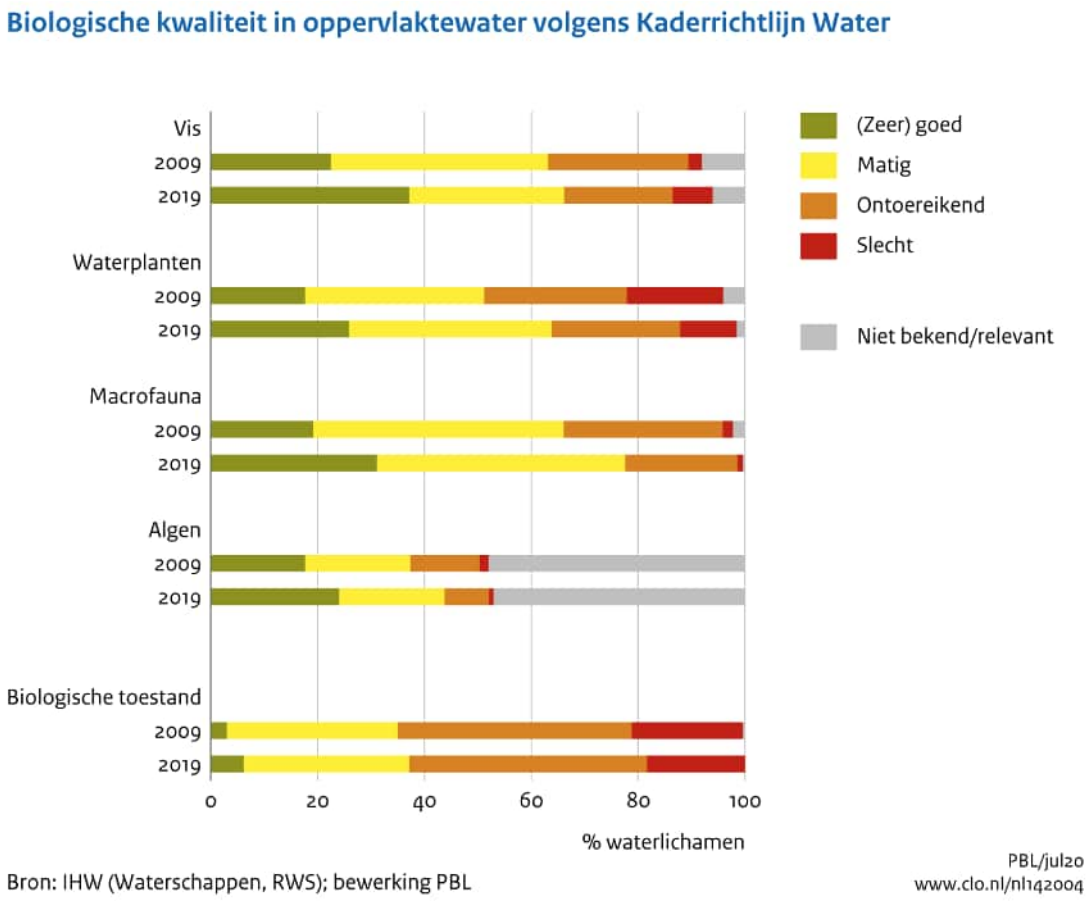


Ecologie

Kwaliteitselementen biologie

Doelbereik is onvoldoende voor de biologische kwaliteitselementen in het overgrote deel van de oppervlaktewateren (zie afbeelding 2.7). Alle kwaliteitselementen tonen wel een verbetering ten opzichte van 2009. Vanwege het 'one-out-all-out'-principe is doelbereik voor biologie als geheel 10 % in 2020 en dat is hoger dan de 3 % in 2009, maar nog zeer ver verwijderd van het bereiken van de KRW-doelen.

Afbeelding 2.7 Doelbereik voor biologische kwaliteitselement van de KRW in 2009 en 2019 (van Gaalen et al., 2020)



Specifiek verontreinigende stoffen (SVS)

Het doelbereik in 2019 is slechts 2 % voor specifiek verontreinigende stoffen (SVS). Onder SVS vallen ongeveer 100 stoffen die zorgen voor een toxische druk op het watersysteem. Het doelbereik voor SVS is daarmee meerdere malen slechter dan in 2009, zie afbeelding 2.8. Het lage doelbereik wordt vooral veroorzaakt door een klein aantal stoffen, waaronder ammonium (406 waterlichamen), kobalt en seleen (selenium). Deze stoffen komen voor een belangrijk deel van de landbouw. Kobalt en seleen zijn onderdeel van bemesting[1,2]. Ammoniumnitraat is een belangrijke meststof, waarvan slechts een deel wordt opgenomen door de planten[3] en een groot deel uitspoelt naar het oppervlaktewater. Urine in mest of rioolwater wordt omgezet naar ammonium en ammoniak[4]. De landbouw stoot 90 % van de ammoniak uit[5]. Ammoniak is zeer oplosbaar in water, waarbij ammonium wordt gevormd. Daarnaast kunnen ammoniak en andere stikstofemissies door depositie en biologische processen worden omgezet in ammonium[6]. De toxiciteit hangt af van omgevingsfactoren, zoals temperatuur (Rost et al., 2020).

[1] https://edepot.wur.nl/167890

[2] https://edepot.wur.nl/456414

[3] https://edepot.wur.nl/19104.

[4] https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/emissiearme-vloeren/principe/.

[5] https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/omgevingsthema/ammo/

[6] https://www.wur.nl/nl/Dossiers/dossier/Ammoniak-1.htm.

Afbeelding 2.8 Doelbereik van specifiek verontreinigende stoffen in 2019 is lager dan in 2009 (van Gaalen et al., 2020)

2.3.2 Doelbereik grondwater

Kwaliteit

De meeste grondwaterwaterlichamen voldoen aan de basistoets voor de algemene chemische toestand volgens de laatst beschikbare beoordeling uit 2015 (Van Gaalen et al., 2020). Regionaal zijn er wel overschrijdingen bij een aantal drinkwaterwinningen en Natura 2000-gebieden. Afbeelding 2.9 toont dat de grondwaterkwaliteit aan de Noordzeekust, op de Waddeneilanden en in Zuid-Limburg ontoereikend is, evenals in meerdere regionale wateren. Een belangrijke kanttekening is dat de monitoring en/of rapportage van de grondwaterkwaliteit in natuurgebieden vaak ontbreekt, waardoor het regionaal doelbereik mogelijk lager is (Knoben et al., 2021).

Bij 92 van de 156 drinkwaterwinningen is de grondwaterkwaliteit verontreinigd. Er is een toename van lage concentraties gewasbeschermingsmiddelen, overige stoffen en in veel mindere mate medicijnresten (Wit et al., 2020). In Zuid-Limburg is de hoge nitraatconcentratie het grootste knelpunt. Op termijn is dit een bedreiging voor drinkwatervoorziening (Van Gaalen et al., 2020).

Afbeelding 2.9 Oordeel over de kwalitatieve toestand van grondwaterlichamen (groen=goed; rood=algemene toestand ontoereikend, roze of zwarte stip bij drinkwaterwinningen=regionaal oordeel ontoereikend) (Rijkswaterstaat, 2022)

Kwantiteit

De regionale grondwaterkwantiteit is alleen goed in beeld voor Natura 2000-gebieden. Voor de regionale grondwaterkwantiteit voor grondwaterafhankelijke natuur buiten Natura 2000-gebieden zijn geen gegevens beschikbaar.

De kwantitatieve toestand van grondwater is onvoldoende voor ongeveer 40 % van het landelijke verdrogingsgevoelige areaal natuur, zie afbeelding 2.10 (Rijkswaterstaat, 2022). Onderzoek naar de watervraag van de Noord-Brabantse natuur toonde aan dat er onvoldoende kwel beschikbaar is voor de natuur. Grondwaterstanden zakken te veel uit voor grondwaterafhankelijke natuur zoals vennen, hoogveen en natte heide (Stuurman et al., 2020). Stuurman et al. (2020) tonen ook aan dat er vanaf 2009 een achteruitgang is van de kwantitatieve grondwatertoestand. Dit is onder de KRW verboden (Bastmeijer, 2021). Naar verwachting geldt dit ongunstige beeld breder dan alleen Noord-Brabant en Natura 2000-gebieden.

Afbeelding 2.10 Oordeel over de kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen (groen=goed; algemene toestand ontoereikend=rood, regionaal oordeel ontoereikend=roze) (Rijkswaterstaat, 2022)

2.4 Prognose doelbereik 2027

Voor wat betreft de prognose van het doelbereik hebben wij de nationale analyse waterkwaliteit (van Gaalen et al., 2020) en de ex-ante analyse (Knoben et al., 2021) als bronnen gebruikt. Beide analyses concluderen dat met de derde generatie concept SGBP's (2022-2027) op alle vlakken de KRW-doelen niet worden gehaald als er geen aanvullende maatregelen genomen worden.

2.4.1 Prognose doelbereik 2027 voor oppervlaktewater

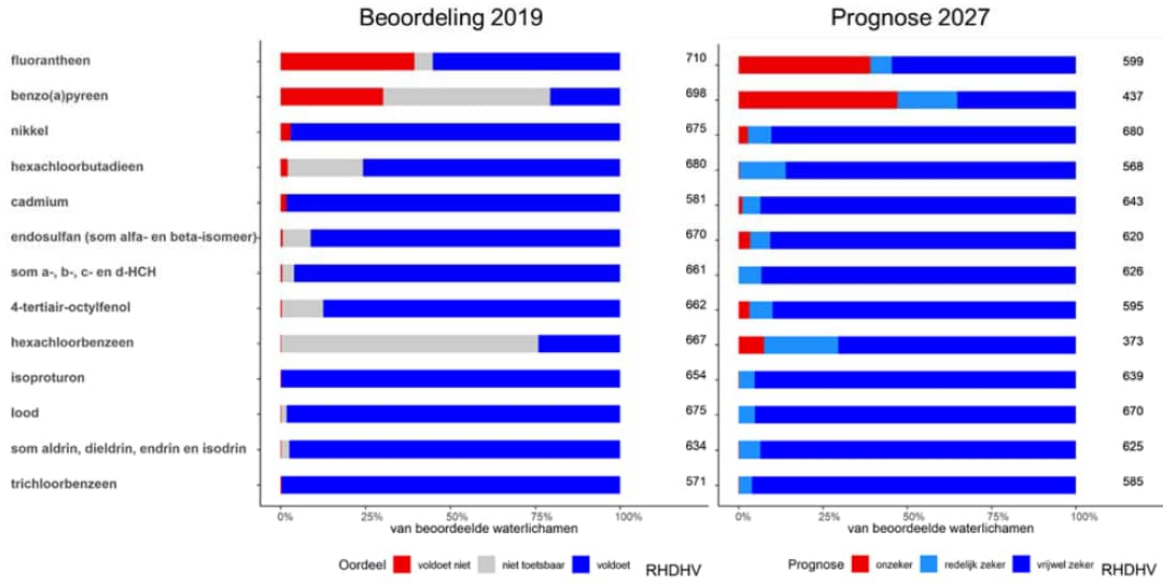
Chemie

De prognose is dat de doelen voor chemische waterkwaliteit in 2027 niet gehaald worden (Knoben et al., 2021). Dit geldt voor ubiquitaire en niet-ubiquitaire stoffen. Voor nieuwe prioritaire stoffen kunnen wij hierover geen uitspraak doen.

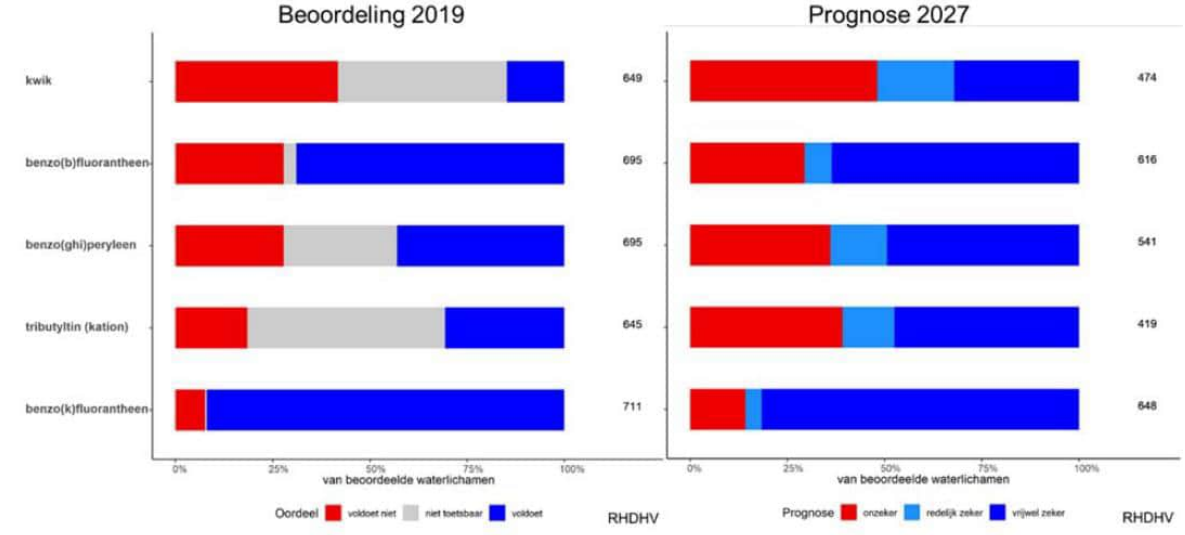
Ubiquitaire zijn stoffen die blijven vrijkomen uit de bodem nadat lozingen zijn gestopt. Niet-ubiquitaire stoffen hebben geen nalevering nadat lozing is gestopt. Voor beide type stoffen is de prognose dat doelbereik voor deze stoffen onvoldoende zal zijn, ondanks het uitvoeren van maatregelen van SGBP3 (van Gaalen et al., 2020), zie afbeelding 2.11 en afbeelding 2.12. Dit komt bijvoorbeeld door de PAK's fluoranteen, benzo(a)pyreen, metalen zoals kwik en nikkel en bestrijdingsmiddelen zoals tributyltin.

Nieuwe prioritaire stoffen zijn stoffen die aan de KRW zijn toegevoegd sinds 2013, zoals microplastics en medicijnresten. Zij hoeven pas in 2039 aan de normen te voldoen. Dit rapport richt zich vooralsnog op 2027. Daarom vallen deze stoffen buiten de scope van dit onderzoek.

Afbeelding 2.11 Prognose doelbereik niet-ubiquitaire prioritaire stoffen (Knoben et al., 2021 gebaseerd op inschattingen van waterbeheerders)



Afbeelding 2.12 Prognose doelbereik ubiquitaire prioritaire stoffen (Knoben et al., 2021 gebaseerd op inschattingen van waterbeheerders)



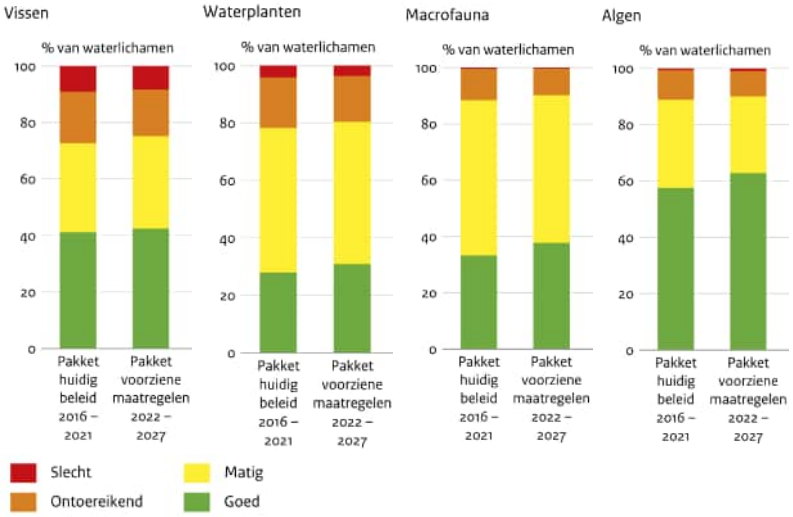
Ecologie

Ecologie bestaat uit biologische kwaliteitselementen (vissen, waterplanten, macrofauna en algen), fysisch chemisch (8 parameters, waaronder nutriënten) en de circa 100 specifiek verontreinigende stoffen (SVS).

Biologie

De prognose voor biologie is dat circa 30 % tot 60 % van de wateren het doel bereikt in 2027 (afbeelding 2.13). De doelen voor waterplanten worden relatief het vaakst niet gehaald. De allerlaagste score is voor het waterplanten in het deelstroomgebied van de Schelde (10 % voldoet) en de allerhoogste score voor algen in Rijn-Oost (80 %).

Afbeelding 2.13 Prognose van het aandeel van regionale waterlichamen dat voldoet aan de biologische normen (van Gaalen et al., 2020)

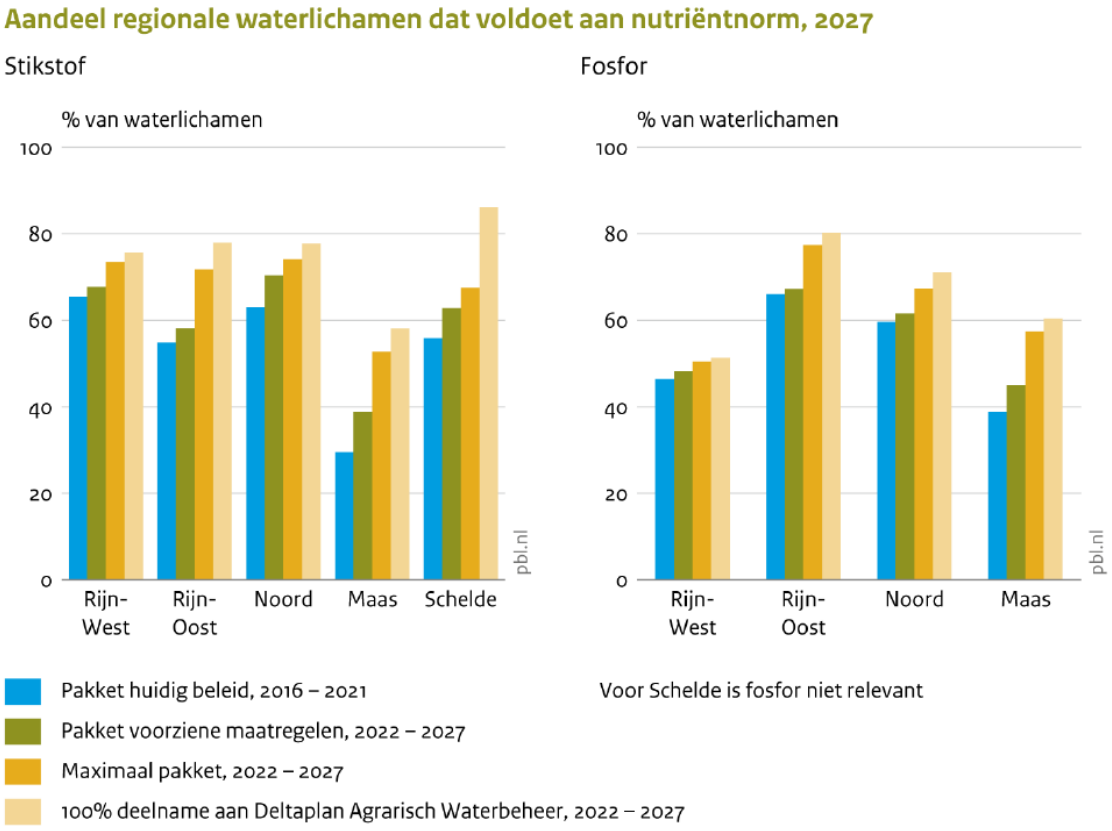


Bron: Waterbeheerders, Wageningen Environmental Research, Deltares; bewerking PBL

Fysisch chemisch (nutriënten)

De prognose is dat de nutriëntenbelasting onder het concept SGBP3 te hoog is en blijft om de KRW-doelen in 2027 te halen. Slechts 55 % van de beoordeelde waterlichamen voldoet voor fosfor en stikstof (zie groene staafjes afbeelding 2.14). Afnames van concentraties zijn groter voor stikstof dan voor fosfor. Dit komt vooral door het tegengaan van de overbemesting. De maatregelen van het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (NAP7), het concept SGBP3 en scenario's waarin het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) sterker wordt gestimuleerd dan in het concept SGBP3, zorgen evenmin voor het wel halen van de KRW-doelen (van Gaalen et al., 2020).

Afbeelding 2.14 Aandeel regionale waterlichamen dat voldoet aan nutriëntennorm in 2027 voor 4 scenario's (van Gaalen et al., 2020)



Specifiek verontreinigende stoffen

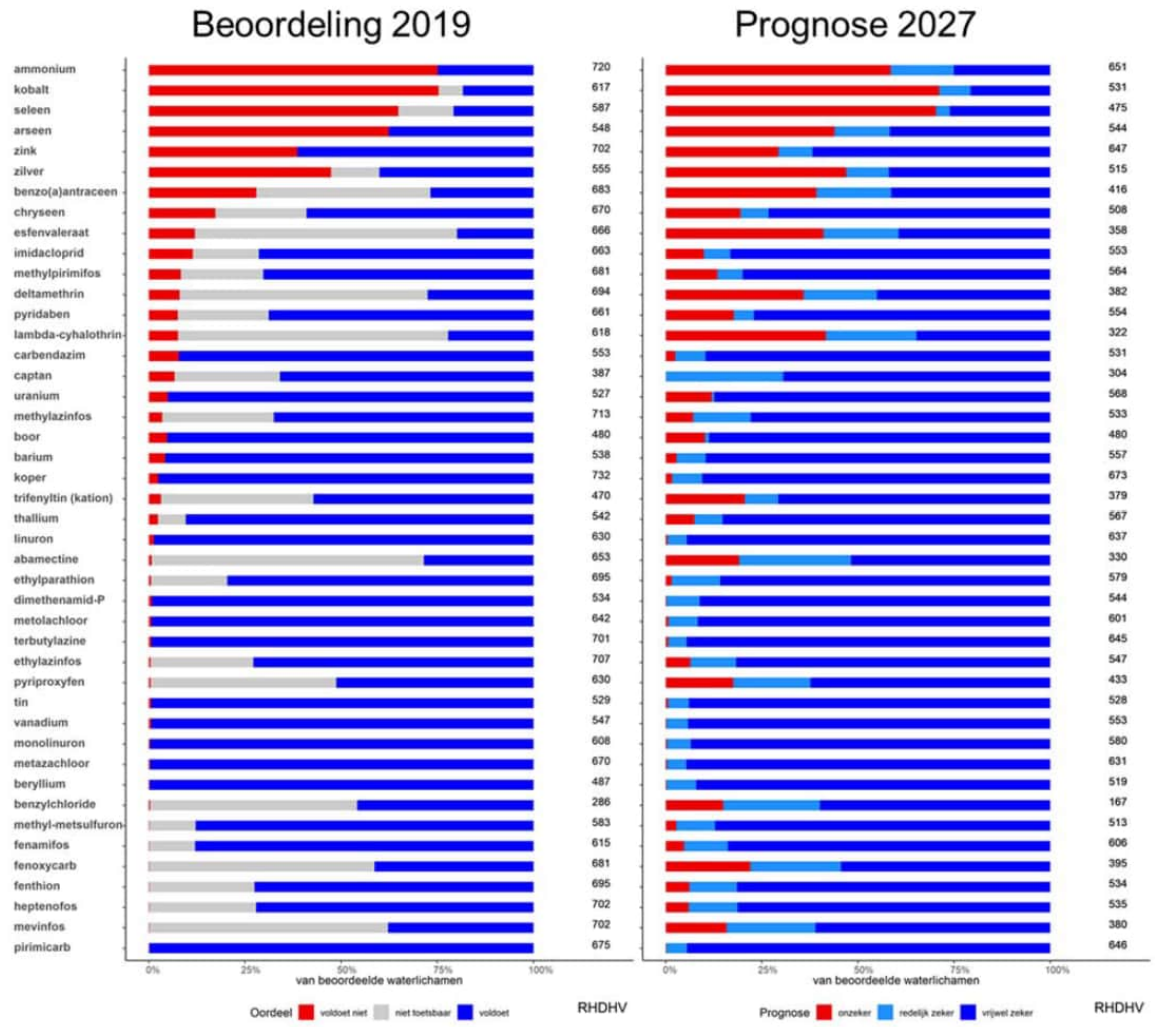
Doelbereik voor specifiek verontreinigende stoffen is momenteel het laagst van alle onderdelen van de KRW. 98 % van waterlichamen heeft overschrijding van meerdere stoffen (zie afbeelding 2.15). De prognose voor 2027 geeft nauwelijks een gunstiger beeld dan van 2019. De prognose van de waterbeheerders voor daarbij is dat voor het merendeel van de wateren doelbereik op zijn minst 'onzeker' is (Knoben et al., 2021).

Overigens is doelbereik voor sommige waterlichamen in 2019 lager dan in 2009. Dit is in strijd met het 'standstill'-beginsel van de KRW. Hoewel brede conclusies over een trend lastig te trekken zijn door onder andere veranderde normen en meer metingen[1], zijn er meerdere waterlichamen waar sprake is van achteruitgang, bijvoorbeeld Amstelboezem en Zuidplaspolder zuid[2].

[1] https://www.clo.nl/indicatoren/nl1567-kwaliteit-overig-relevante-verontreinigende-stoffen-in-oppervlaktewater-krw.

[2] KRW factsheets (2022). Waterkwaliteitsportaal.nl

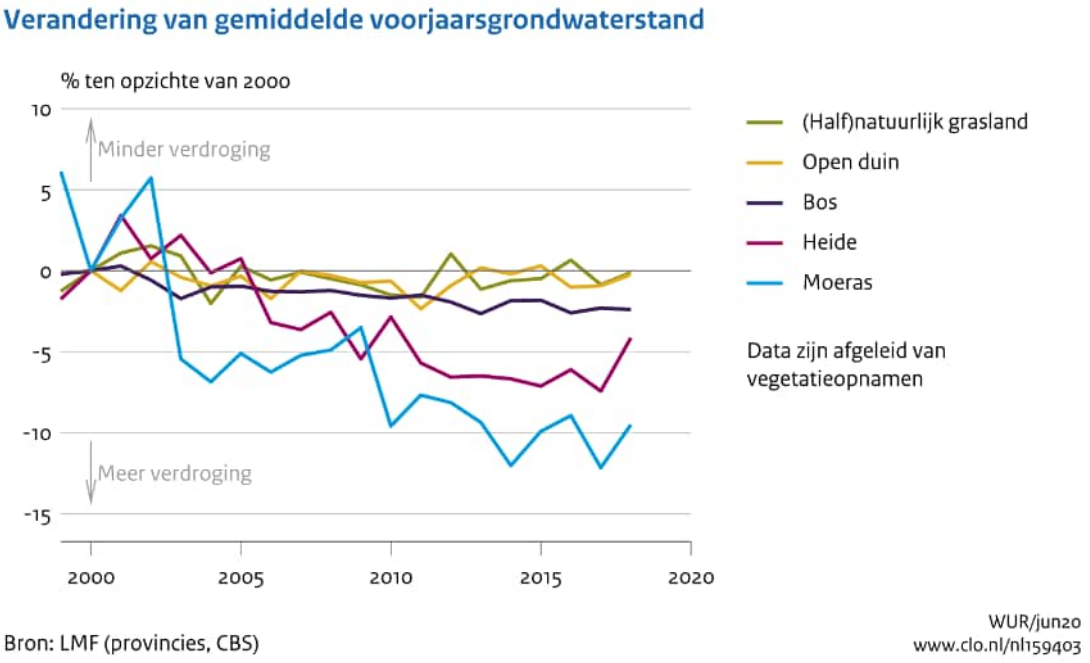
Afbeelding 2.15 Prognose en beoordeling van specifiek verontreinigende stoffen, met rechts het aantal beoordeelde waterlichamen (Knoben et al., 2021, gebaseerd op inschattingen van waterbeheerders)



2.4.2 Prognose doelbereik 2027 voor grondwater

Er is geen doorrekening gedaan van de verwachte kwantitatieve en kwalitatieve toestand van grondwaterlichamen in 2027 in Knoben et al. (2021) of van Gaalen et al. (2020). Er is wel een duidelijk negatieve trend van de voorjaarsgrondwaterstand zichtbaar voor heide, moeras, en in mindere mate bos (zie afbeelding 2.16). Door een toename van weersextremen door klimaatverandering kan deze situatie verslechteren (Bastmeijer et al., 2021).

Afbeelding 2.16 Trend van de grondwaterstand in het voorjaar voor verschillende natuurtypes



2.5 Oorzaken voor het niet halen van de KRW-doelen

Er zijn 2 hoofdoorzaken van het niet halen van de KRW-doelen. De omvang en effectiviteit van KRW-maatregelen zijn onvoldoende. Doordat Nederland onvoldoende maatregelen heeft getroffen wordt het nu lastig tijdig de maatregelen te halen gezien waar wij nu staan en de deadline dichtbij is.

2.5.1 Oppervlaktewater

Chemie

Maatregelen zijn ontoereikend:

- te weinig bronmaatregelen:
  bijvoorbeeld, verbrandingsprocessen waaruit PAK's in het milieu terecht komen vinden nog steeds plaats. Hetzelfde geldt voor gewasbeschermingsmiddelen en stoffen als seleen en kobalt uit de landbouw. Zolang bronnen niet aan banden worden gelegd, worden de normen overschreden;
- te weinig verwijderingsmaatregelen:
  bijvoorbeeld zuiveringstechnieken om medicijnresten en andere nieuwe prioritaire stoffen uit rioolwater te verwijderen worden niet (overal) toegepast.

Doelen zijn lastig te bereiken:

- eenmaal in het water zijn stoffen lastig te verwijderen met de best beschikbare technieken;
- stoffen blijven lang in het milieu achter. Het duurt lang voordat ze zijn afgebroken of uitgespoeld;
- de bronnen zijn niet duidelijk (van Gaalen et al., 2020) waardoor bronmaatregelen nog niet genomen kunnen worden.

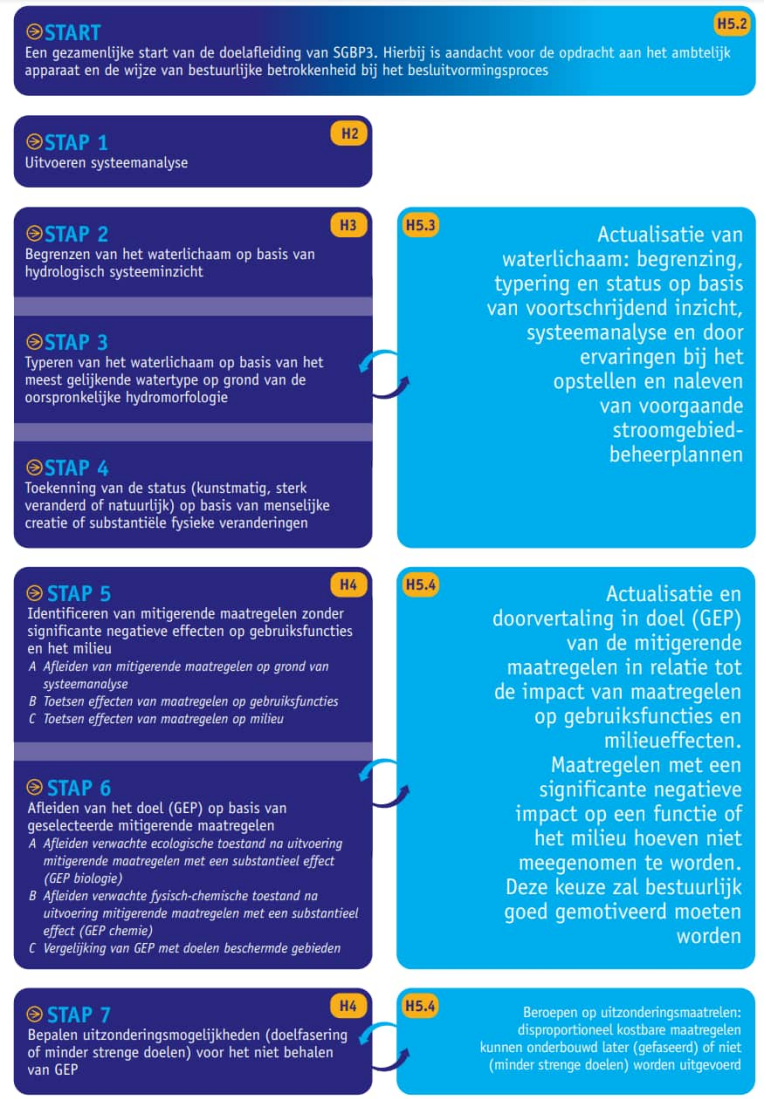
Ecologie

De ecologische doelen voor 2027 zijn afgeleid uit mogelijk te nemen maatregelen, met de 'Pragmatische methode'. Deze methode (zie afbeelding 2.17, Turlings et al., 2018) is onder andere gekozen om te zorgen dat de gestelde doelen haalbaar zijn met maatregelen. Als al deze mogelijke maatregelen zijn opgenomen in het de SGBP3, zouden de ecologisch doelen per definitie gehaald worden. Maar nu blijkt uit berekeningen van Knoben et al. (2021) en Van Gaalen et al. (2020) dat de doelen toch niet gehaald worden.

Een van de mogelijke oorzaken is dat de maatregelen toch niet toereikend zijn:

- te weinig bronmaatregelen. De reductie van de nutriëntenbronnen gaat niet ver genoeg. Zelfs in het meest extreme scenario, waarbij alle boeren maatregelen voor nutriëntenbelasting uit het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) nemen, worden normen niet gehaald in 2027 (afbeelding 2.15);
- te weinig oog voor cumulatie: maatregelen kunnen ontbreken, omdat het gecombineerde effect van toxische stoffen groot kan zijn, terwijl de normen van de individuele stoffen toch niet worden overschreden. Zo veroorzaken 3 niet-toetsbare insecticiden 90 % van het toxicologisch risico voor het waterleven (van Gaalen et al., 2020). Er worden dan geen maatregelen genomen op individuele stoffen omdat die binnen de norm vallen, terwijl de cocktail van stoffen wel toxische effecten heeft waardoor de doelen voor de biologische kwaliteitselementen niet worden bereikt;
- te weinig maatregelen in aanvulling op nutriëntenreductie: het aantal wateren dat in 2027 voldoet voor macrofauna, waterplanten en vissen in regionale wateren is aanzienlijk lager dan het aantal wateren dat voldoet voor nutriënten. Alleen nutriëntenreductie is dus niet altijd genoeg om een goede ecologische toestand te bereiken. Dit betekent dat aanvullende maatregelen ontoereikend zijn:
    - deze wateren geen goede ecologische inrichting en een verstoorde hydrodynamiek hebben, die klaarblijkelijk niet in voldoende mate is aangepakt in het SGBP3;
    - er tijdelijke maatregelen nodig zijn om troebele stilstaande systemen om te laten slaan naar een heldere toestand (Jaarsma et al., 2008). Voorbeelden zijn ingrepen als het tijdelijk reduceren van nutriënten of het afvangen van bepaalde vissoorten.

Afbeelding 2.17 Stappenplan van de Handreiking KRW-doelen waarin in het linker spoor de inhoudelijke stappen staan weergegeven en in het rechterspoor de bestuurlijk/maatschappelijke stappen. De verwijzingen zijn naar de hoofdstukken van de Handreiking (Turlings et al., 2018)



Doelen zijn lastig haalbaar:

- de onvoorspelbaarheid van de natuur, ofwel de beperkte kennis van ingreep-effectrelaties, maakt dat doelbereik nooit gegarandeerd is, ook al neemt men in principe de juiste maatregelen in voldoende mate. Zo is het bijvoorbeeld onzeker wanneer en of bepaalde soorten vis of waterplanten zich zullen vestigen, ook al zijn voor hen optimale leefomstandigheden gecreëerd;
- Voor de specifiek verontreinigende stof ammonium wordt de norm ook overschreden in wateren waar de biologische kwaliteitselementen wel een goede toestand hebben (Rost et al., 2021). Vanwege het 'one-out-all-out'-principe voldoet de ecologische toestand niet. In deze wateren zijn normen voor ammonium mogelijk strenger dan nodig voor doelbereik voor de biologische kwaliteitselementen.

2.5.2 Grondwater

Maatregelen zijn ontoereikend[1]:
- grondwaterkwantiteitdoelen worden niet gehaald omdat:
  - grondwateronttrekking voor drinkwater en landbouw onvoldoende beperkt worden en doordat er vergunningsvrije onttrekkingen voor landbouw, tuinen en sportvelden zijn. De omvang van de cumulatieve onttrekking is niet goed in beeld. Bovendien bevatten bestaande onttrekkingsvergunningen aanzienlijke onbenutte (latente) onttrekkingsruimte;
  - regenwater te snel wordt afgevoerd, niet kan infiltreren in de bodem waardoor de grondwatervoorraad onvoldoende wordt aangevuld;
- grondwaterkwaliteitsdoelen worden niet gehaald omdat er te weinig emissiereductiemaatregelen worden getroffen (bronaanpak): dit geldt voor de nitraatuitstoot van de landbouw (met name in Zuid-Limburg een probleem), gewasbeschermingsmiddelen vanuit de landbouw en de uitstoot van meerdere vervuilende stoffen door onder andere verkeer en industrie.

De aanpak van diffuse vervuilingsbronnen (nutriënten, pesticiden en dergelijke) en van een slechte grondwaterbalans bestaat vooral uit vrijwillige maatregelen, waar slechts een beperkt deel van de boeren aan meewerken, waardoor het als snel ontoereikend is. De onderstaande quote van Marleen van Rijkswick (UU) en Susanne Wuijts (RIVM), afkomstig STOWA-onderzoek naar de KRW[2] na 2027, illustreert dit:

'Het ontbreekt aan centrale sturing op het gebied van waterkwaliteit: waterschappen nemen vaak maatregelen waartoe ze zelf bevoegd zijn, maar dat zijn niet per se de maatregelen die het meest effectief zijn. Soms ligt het buiten hun bevoegdheden om bepaalde maatregelen te nemen. In dat geval zouden ze zaken terug moeten leggen in Den Haag met het verzoek om aanpassing van bepaalde wetten regelgeving. Denk aan de mestwetgeving. Nu moeten waterschappen steeds met individuele boeren in gesprek en ze overhalen om, soms met wat geld erbij, hun bedrijfsvoering aan te passen ten behoeve van de waterkwaliteit. Het zou ook mooi zijn als we, wat betreft de KRW, met een bredere blik gingen kijken.'

Doelen zijn onbereikbaar:
- grondwaterkwaliteitsdoelen kunnen onbereikbaar zijn: dit geldt met name als een vervuiling eenmaal een grondwaterlichaam is binnen gedrongen.

2.6 Aanvullende KRW-maatregelen

Uit de voorgaande paragrafen is gebleken dat de maatregelen uit het concept SGBP3 niet voldoende zijn om de KRW-doelen te bereiken. Om de KRW-doelen wel te bereiken zijn aanvullende maatregelen nodig. In het coalitieakkoord van 2021 is budget vrijgemaakt voor maatregelen in aanvulling op het concept SGBP3. Deze zijn opgenomen in het definitieve SGBP3. De vraag is of die maatregelen uit het definitieve SGBP3 voldoende zullen zijn om de KRW-doelen in 2027 wel te halen.

2.6.1 Aangekondigde maatregelen Coalitieakkoord 2021

In het coalitieakkoord 2021 staan de volgende zaken genoemd met betrekking tot het verbeteren van de (ecologische) waterkwaliteit:
- er komt meer geld beschikbaar vanuit het nationaal programma landelijk gebied (cumulatief 25 miljard euro tot 2035) voor het stikstoffonds. Volgens het SGBP3 is dit geld primair voor de aanpak van de stikstofcrisis, maar 'Deze aanpak richt zich niet alleen op stikstof, maar ook op de (Europese) normen en opgaven van de waterkwaliteit, bodem, klimaat en biodiversiteit.';
- een ecologische autoriteit doet ecologische analyses;

[1] van Gaalen et al., 2020; Knoben et al., 2021.

[2] Stowa (2021). Ter info: Anticiperen op de KRW na 2027: wat kan beter.

- het advies van Remkes 'niet alles kan overal' wordt opgevolgd ten aanzien van het versnellen van stikstofreductie;
- de stap naar *integrated pest management* wordt versneld;
- er komt een grondbank om boerenbedrijven te kunnen verplaatsen/extensiveren;
- de transitie naar kringlooplandbouw wordt voortgezet. De uitwerking is nog onduidelijk; het coalitieakkoord geeft aan dat er nog afspraken worden gemaakt met toeleveranciers en de verwerkende industrie. En: 'Wij stimuleren nieuwe verdienmodellen zoals 'bio-based' bouwmaterialen, 'carbon credits' en stikstofbinding. Met langjarige overeenkomsten en een passende vergoeding vergroten wij de mogelijkheden van (agrarisch-)natuur en landschapsbeheer. Wij creëren een tussenvorm van natuur- en landbouwgrond: landschapsgrond. Hiermee en door uitbreiding van natuurareaal vergroten wij het leefgebied van kwetsbare soorten en brengen wij de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn dichterbij.'

Voor het besteden van de 25 miljard die beschikbaar komt voor het landelijk gebied komen er, onder leiding van de provincies, regionale convenanten die in 2023 worden vastgesteld.

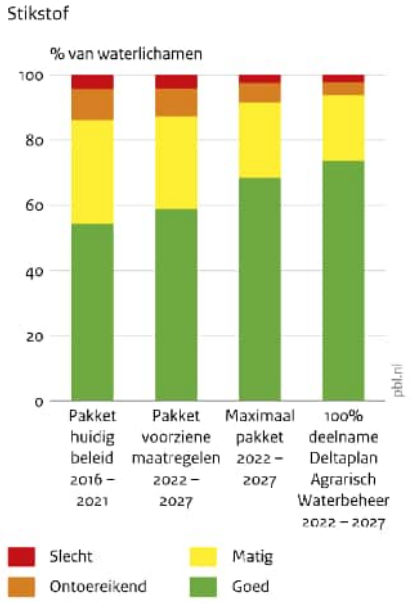
Aanvullende maatregelen in het definitief SGBP3

Het definitief SGBP3 bevat een verwijzing naar het coalitieakkoord, fondsen die beschikbaar komen en het addendum op het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (zie 4.2II). De aanvullende maatregelen zijn ook hier nog weinig uitgewerkt. 811 miljoen van de 25 miljard komt beschikbaar voor de KRW, waarvan 670 miljoen voor de KRW in de periode 2022-2030 (Rijkswaterstaat, 2022). De overige 141 miljoen komt na 2030. Een deel van deze fondsen komt daarmee te laat beschikbaar om maatregelen te nemen voor doelbereik in 2027.

Verwachte effecten van het definitief SGBP3

Het effect van de aanvullende maatregelen in het coalitieakkoord en definitief SGBP3 is niet doorgerekend en daarmee is niet duidelijk of deze maatregelen voldoende zijn voor doelbereik in 2027. Maar Van Gaalen et.al. (2020) hebben wel enkele maatregelen doorgerekend die verder gaan dan het concept SGBP3. In het meeste uitgebreide pakket neemt 100 % van de boeren deel aan het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer, maar worden de KRW- doelen toch niet gehaald (zie afbeelding 2.17). Daarnaast ontbreken in het definitief SGBP3 aanvullende bron- en verwijderingsmaatregelen voor verontreinigende stoffen, die een belangrijk knelpunt vormen voor doelbereik. De vraag blijft dus: wat is nodig om de doelen wel te halen?

Afbeelding 2.18 Verwacht doelbereik voor nutriënt stikstof onder verdergaand beleid (van Gaalen et al., 2020)



2.6.2 Nog benodigde aanvullende maatregelen

Aangezien met de in het coalitieakkoord aangekondigde maatregelen en het definitieve SGBP3 de KRW-doelen in 2027 niet gehaald worden, blijft de vraag wat nodig is de KRW-doelen dan wel te bereiken, of anders gezegd.

Om deze vraag te beantwoorden, maken wij onderscheid tussen stilstaande wateren en stromende wateren, omdat deze ecologisch verschillend functioneren en dus andere maatregelen vragen. Als basis voor ons advies gebruiken wij de ecologische sleutelfactoren (ESFs) die door de STOWA zijn ontwikkeld (zie afbeelding 2.18 en 2.19). De sleutelfactoren laten zien op welke kenmerken van het waterlichaam ingegrepen moet worden om een goede ecologische toestand te bereiken. Hierbij is er een zekere hiërarchie in voorwaarden.

Voor stilstaande water dient allereerst ingezet te worden op sleutelfactor 1 'productiviteit water', hetgeen neer komt het terugdringen van de nutriëntenbelasting. Want zelfs als in waterlichamen de nutriëntennormen wel worden gehaald is doelbereik voor biologie meestal onvoldoende omdat de nutriëntennormen boven de kritische belasting liggen. Deze normen zijn dus te laag voor goede biologische kwaliteit. Ammonium en andere microverontreinigingen kunnen de biologie belemmeren. En door het na-ijlingseffect duurt het even voordat planten en dieren terugkeren na het nemen van maatregelen.

Afbeelding 2.19 Ecologische sleutelfactoren voor stilstaande wateren (STOWA, 2015)

Voor de stromende wateren in hoog-Nederland moeten de maatregelen ten eerste gericht zijn op het herstel van de afvoerdynamiek door hydrologische herstelmaatregelen zoals beekdalherstel met het hermeanderen van beken en natuurlijke oevers.

Afbeelding 2.20 Ecologische sleutelfactoren voor stromende wateren[1]

Grondwater

Grondwaterkwantiteitsdoelen zijn wel bereikbaar wanneer grondwateronttrekking worden vervangen door oppervlaktewater en het oppervlaktewatersysteem wordt ingericht gericht op infiltratie in plaats van het zo snel mogelijk afvoeren. Alleen financiële overwegingen (ofwel: kosten) staan hier doelbereik in de weg. Deze maatregelen overlappen met die voor beekdalherstel dragen zo ook bij aan doelbereik voor oppervlaktewateren. Voor de grondwaterkwaliteit is de monitoring en beoordeling in natuurgebieden gebrekkig. Hier is een samenhangende aanpak voor nodig (Knoben et al., 2021).

[1] https://www.stowa.nl/onderwerpen/waterkwaliteit/ecologische-krw-doelen/stromend-water-esf.

3

CONSEQUENTIES VAN HET NIET HALEN VAN DE KRW-DOELEN

In dit hoofdstuk worden de juridische en bestuurlijke consequenties van het niet halen van de KRW-doelen in 2027 geanalyseerd. Er wordt beschreven wat de gevolgen kunnen zijn, zowel bij de start als tegen het einde van de KRW-planperiode 2021-2027) wanneer Nederland de KRW-doelen niet bereikt.

3.1 Juridische consequenties

Het niet halen van de KRW-doelen kan juridische consequenties hebben. Rechtszaken hebben meer kans van slagen en de Europese Commissie kan dwangmaatregelen treffen. Hiertoe zijn meerdere mogelijkheden:

- rechtszaken bij de bestuursrechter om vergunningen of andere besluiten voor ontwikkelingen te vernietigen wanneer zij in strijd zijn met de KRW, en;
- rechtszaken bij de burgerlijke rechter vanwege onrechtmatige daad, vergelijkbaar met de Urgenda-zaak;
- aansprakelijkheidstelling en/of dwangmaatregelen door de Europese Commissie om Nederland te bewegen om extra maatregelen te nemen.

Een mogelijke daaruit voortvloeiende vraag is hoe groot de kans van slagen van dergelijke rechtszaken is. Alvorens in te gaan op de juridische mogelijkheden en slagingskansen, wordt in paragraaf 3.1.1 ingegaan op de vraag welke overheidslaag waarvoor verantwoordelijk kan worden gehouden. Paragraaf 3.1.2 behandelt de juridische consequenties in het publiekrecht die kunnen ontstaan door het instellen van beroep tegen besluiten van de overheid. Vervolgens komt in paragraaf 3.1.3 aan de orde of er privaatrechtelijke consequenties kunnen zijn in de vorm van aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad. Paragraaf 3.1.4 gaat ten slotte in op de mogelijkheid dat de Europese Commissie Nederland aansprakelijk stelt voor het niet behalen van KRW-doelen.

3.1.1 Verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk, provincie en waterschap

De lidstaten van de Europese Unie zijn verantwoordelijk voor de correcte uitvoering van Europese richtlijnen. Zo bepaalt de KRW dat de lidstaten de richtlijn vóór 22 december 2003 in hun nationale regelgeving moeten hebben geïmplementeerd. Ook na de implementatie van de richtlijn, zijn de lidstaten verantwoordelijk voor het behalen van de doelen van de richtlijn. Hoe de verantwoordelijkheden verder binnen iedere lidstaat worden verdeeld, wordt niet door de KRW voorgeschreven.

De implementatie van de KRW in Nederland geeft in hoofdlijnen aan hoe de taakverdeling tussen Rijk, provincies en waterschappen ligt. Voor de komende planperiode is vooral de implementatie op grond van de Omgevingswet van belang. Die implementatie heeft plaatsgevonden in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De doelen van de KRW (en Grondwaterrichtlijn en Richtlijn prioritaire stoffen) zijn 1-op-1 vastgelegd als omgevingswaarden in paragraaf 2.2.2 Bkl. In paragraaf 4.2.2 Bkl is vervolgens de koppeling gelegd tussen het behalen van de omgevingswaarden en het vaststellen van de waterbeheerprogramma's door de waterschappen, de regionale waterprogramma's door de provincie en het nationale waterprogramma door het Rijk. Daarmee worden de betreffende overheden verantwoordelijk voor het behalen van de doelen. De waterschappen en het Rijk zijn verantwoordelijk voor het halen van de chemische en ecologische doelen voor de oppervlaktewaterlichamen waarvan zij beheerder zijn. De provincie is verantwoordelijk voor het behalen van de goede kwantitatieve toestand en goede chemische toestand van grondwaterlichamen en voor het ombuigen van stijgende trends in grondwaterlichamen. Rijk, waterschappen en provincie zijn

daarnaast verantwoordelijk voor het voorkomen van achteruitgang van de toestand van oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen.

Om de doelen te halen, zijn maatregelen nodig. De verantwoordelijkheid voor het nemen van maatregelen is versnipperd. De overheden die verantwoordelijk zijn voor het behalen van de doelen, kunnen niet altijd zelf alle maatregelen nemen die nodig zijn voor doelbereik. In de kamerbrief over de Delta-aanpak waterkwaliteit[1] heeft de Minister van IenW het voor het doelbereik voor grondwaterlichamen zo verwoord:

'Het ligt echter niet binnen de bevoegdheden van de provincies om alle benodigde maatregelen te nemen die leiden tot doelbereik. Dat zie ik nadrukkelijk als een gezamenlijke opgave voor Rijk, provincies, regionale waterbeheerders en stakeholders, evenals van onze betrokken buurlanden.'

De afstemming over het nemen van maatregelen voor doelbereik vindt plaats binnen de Regionaal Bestuurlijke Overleggen (RBO's) van de stroomgebieden. Het resultaat daarvan is geland in de vigerende stroomgebiedbeheerplannen.

De bevoegdheden om maatregelen te nemen staan in verschillende wetten. Naast de feitelijke maatregelen die in veel waterbeheerprogramma's te vinden zijn (zoals de aanleg van vispassages of paaiplaatsen) kunnen ook diverse juridische maatregelen worden genomen om de gevolgen van activiteiten op de toestand van waterlichamen te beperken. Enkele voorbeelden zijn:

- waterbeheerders zijn verantwoordelijk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) voor lozingsactiviteiten in oppervlaktewaterlichamen, op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en de waterschapsverordening. Daarmee kunnen ze de lozing van verontreinigende stoffen in oppervlaktewater beperken;
- de provincie is bevoegd gezag voor VTH voor grote industriële grondwateronttrekkingen en grondwateronttrekkingen voor de openbare drinkwatervoorziening (Bal). Waterschappen stellen voor de overige grondwateronttrekkingen regels in de waterschapsverordening. Het beperken van grondwateronttrekkingen is van belang voor het behalen van een goede kwantitatieve toestand voor grondwaterlichamen;
- het Rijk stelt op grond van de Meststoffenwet de gebruiksnormen voor meststoffen vast. Toezicht op de naleving van de gebruiksnormen geschiedt door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Nationale Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Daarmee heeft het Rijk veel invloed op de concentraties nitraat in grond- en oppervlaktewaterlichamen;
- de Commissie Toelating Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden (CTGB) is verantwoordelijk voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden tot de Nederlandse markt, inclusief het stellen van gebruiksvoorschriften. Het toezicht hierop is eveneens belegd bij de NVWA, maar de waterschappen zijn ook bevoegd. Dit is van invloed op de concentraties gewasbeschermingsmiddelen en biociden in grond- en oppervlaktewaterlichamen.

De Omgevingswet brengt de nodige veranderingen in de bevoegdheidsverdeling. De huidige rijksregels bieden relatief weinig ruimte voor decentrale afwegingen, maar in het nieuwe stelsel worden de mogelijkheden voor provincies, waterschappen en gemeenten om strengere regels te stellen dan de rijksregels (zogeheten maatwerkregels, zie art. 4.6 Omgevingswet en art. 2.12 Bal) sterk vergroot. Met instructieregels op de waterschapsverordening en omgevingsverordening (art. 6.2 en 7.12 Besluit kwaliteit leefomgeving) is geborgd dat de regels in die verordeningen er niet toe kunnen leiden dat de doelstellingen niet worden gehaald.

De verantwoordelijkheden voor het behalen van doelen en het nemen van maatregelen zijn dus verdeeld over verschillende overheidslagen en overlappen bovendien. Dit maakt het lastig om, bij het niet halen van doelen, precies aan te geven welke overheid nalatig is. Voor de Europese Commissie zal dit echter geen problemen opleveren: bij het niet halen van de doelen door de lidstaat Nederland wordt per definitie het Rijk daarop aangesproken, ook al zou een decentrale overheid (mede) verantwoordelijk zijn voor het niet halen van de doelen.

[1] Kamerstukken II 2020-2021, 27625, nummer 532, pagina 2.

3.1.2 Publiekrecht: beroep tegen besluiten

Juridische consequenties voor het niet halen van doelen kunnen als eerste in het publiekrecht ontstaan. De recente rechtszaken over de stikstofproblematiek laten zien dat vergunningen of andere besluiten kunnen worden vernietigd door de bestuursrechter, als niet vaststaat dat de activiteiten waarvoor die vergunningen zijn verleend geen schade toebrengen aan - in het geval van stikstof - Natura 2000-gebieden. Ook over de KRW-doelen zijn (sporadisch) vergelijkbare rechtszaken gevoerd. Tot nu toe waren de rechtszaken die over strijdigheid met de KRW zijn gevoerd, meestal niet succesvol. Dit komt onder meer doordat de wijze waarop de toets op achteruitgang van de toestand wordt uitgevoerd, soepeler lijkt dan bij de toets aan achteruitgang bij Natura 2000-gebieden. Zo laat de uitspraak van de Raad van State over de Binnenrotte zien dat het acceptabel is dat een grens van 1 % afname van het ecologisch relevante areaal van een KRW-oppervlaktewaterlichaam als norm wordt gehanteerd, omdat een dergelijke afname niet leidt tot verlaging van de EKR-score.[1] Het is echter de vraag of in de komende jaren de jurisprudentie over de KRW niet strenger zal worden. In de hernieuwde implementatie van de KRW in het Bkl is voor het eerst expliciet bepaald dat het verlenen van omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten er niet toe mag leiden dat de omgevingswaarden voor oppervlaktewaterlichamen of grondwaterlichamen niet worden bereikt (zie onder andere artikel 8.84 lid 3 Bkl). Ook mag het verlenen van een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten er niet toe leiden dat er achteruitgang van de toestand van een grondwaterlichaam of oppervlaktewaterlichaam plaatsvindt (lid 5). In het huidige recht ontbreekt een dergelijke rechtstreekse toets bij vergunningverlening aan de KRW-doelen en het voorkomen van achteruitgang. In het huidige recht wordt alleen indirect aan deze eisen getoetst, doordat bij het verlenen van een vergunning rekening moet worden gehouden met de water(beheer)plannen op grond van de Waterwet (artikel 6.1a Waterbesluit), maar in het nieuwe recht wordt wel direct aan de eisen getoetst. Het is nog niet te voorspellen wat deze verandering in de regelgeving voor de jurisprudentie over de KRW zal betekenen.

Een rechtszaak tegen een verleende vergunning kan ook worden benut om de waterprogramma's, waterbeheerprogramma's en stroomgebiedbeheerplannen inhoudelijk ter discussie te stellen. Er staat geen beroep bij de bestuursrechter open tegen de vaststelling van die plannen en programma's, maar de inhoud van de plannen en programma's kan wel exceptief worden getoetst over de band van een beroep tegen een vergunning of ander uitvoeringsbesluit. Een exceptieve toetst betekent dat in het beroep tegen een vergunning wordt aangevoerd dat het plan of programma onrechtmatig is omdat het niet aan de eisen van het Bkl of de KRW voldoet. Die stelling lijkt ons goed te onderbouwen, gezien de conclusies in hoofdstuk 2. Als de rechter tot dezelfde conclusie komt, dan wordt het plan of programma onverbindend verklaard of buiten toepassing gelaten. In de praktijk zal de overheid dan het plan of programma moeten aanpassen, omdat anders alle verleende vergunningen ter discussie komen te staan.

Een rechtszaak over strijdigheid met de KRW-doelen lijkt mogelijk kansrijk bij bijvoorbeeld vergunningen voor grondwateronttrekkingen, als uit de monitoring in de komende jaren blijkt dat het betreffende grondwaterlichaam niet voldoet aan een goede kwantitatieve toestand. Een nieuwe grondwateronttrekking zal dan leiden tot verdere verslechtering, wat niet is toegestaan volgens de KRW. Een mogelijkheid om toch een minimale verslechtering van de kwantitatieve toestand toe te staan, vergelijkbaar met het eerdergenoemde 1 % criterium voor afname van het ecologisch relevante areaal van KRW-oppervlaktewaterlichamen, bestaat (nog) niet. Daarnaast kunnen beroepszaken tegen bijvoorbeeld een omgevingsvergunning of omgevingsplanwijziging die een uitbreiding van een veehouderij mogelijk maakt een goede kans bieden om een waterprogramma of het stroomgebiedbeheerplan ter discussie te stellen via een exceptieve toets. Daarmee kan worden bereikt dat de rechter verklaart dat de maatregelen om de nutriëntenbelasting terug te brengen in het programma of plan niet voldoende zijn.

3.1.3 Privaatrecht: aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad

De Urgenda-zaak heeft laten zien dat ook het privaatrecht kan worden ingezet om overheden te dwingen om meer maatregelen te nemen - in het geval van Urgenda - tegen klimaatverandering. Dat roept de vraag op of een actie uit onrechtmatige daad, zoals door Urgenda ingesteld, ook succesvol kan zijn om overheden te dwingen meer maatregelen te nemen om de KRW-doelen te halen.

[1] ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1949.

Een belangenorganisatie kan op grond van art. 3:305a Burgerlijk wetboek een collectieve actie instellen (een algemeen belangactie). Voorwaarde is dat de organisatie volledige rechtsbevoegdheid heeft en dat het belang waarvoor de organisatie opkomt toereikend in de statutaire doelomschrijving is opgenomen. Tot slot moeten de belangen waarvoor wordt opgekomen gelijksoortig zijn, zodat bundeling mogelijk is. Bij Urgenda, maar bijvoorbeeld ook bij Milieudefensie in haar zaak tegen Shell over het terugbrengen van de emissies van dat concern, werd hieraan voldaan (voor zover het de inwoners van Nederland betreft).
Los van belangenorganisaties kunnen ook individuele eigenaren van gronden een actie uit onrechtmatige daad starten, als zij zelf schade ondervinden van het niet behalen van KRW-doelen. Voorwaarde is dat die eigenaren een voldoende concreet eigen belang hebben. Dat is bij de eigenaren van (natuur)gebieden, zoals Natuurmonumenten, goed mogelijk. Voor bijvoorbeeld een specifiek verdroogd natuurgebied heeft de eigenaar van dat natuurterrein een concreet eigen belang bij het nakomen van de doelstelling van een goede kwantitatieve toestand van het grondwaterlichaam in dat natuurgebied.

Voor een succesvolle actie uit onrechtmatige daad gelden 5 criteria: onrechtmatigheid, toerekenbaarheid, schade, causaliteit en relativiteit. De komende jaren zal het onrechtmatige handelen van de overheid steeds duidelijker worden. De KRW verplicht immers om de doelen te halen, en als die niet worden gehaald is er sprake van strijd met een Europese richtlijn. Er kan zelfs worden betoogd dat het Rijk (en andere overheden) nu al onrechtmatig handelen, omdat het verbod op geen achteruitgang in de toestand van waterlichamen is overtreden (zoals blijkt uit de beschrijving in hoofdstuk 2). Aangezien er niet voldoende maatregelen zijn en worden genomen om achteruitgang te voorkomen en de doelen te halen, is de toerekenbaarheid van de schade aan het Rijk of andere overheden ook niet moeilijk te bewijzen. Voor het criterium relativiteit is van belang dat moet kunnen worden aangetoond dat de geschonden norm (het niet halen van KRW-doelen) strekt ter bescherming van Nederlandse ingezeten, voor wie de betreffende belangenorganisatie opkomt. Daarbij kan gewezen worden op het feit dat voldoende schoon grond- en oppervlaktewater van levensbelang is voor iedere Nederlander - net als beperking van de klimaatverandering.

Milieudefensie heeft in 2018 een privaatrechtelijke zaak aangespannen tegen de Staat, waarin zij onder meer een verklaring voor recht heeft gevraagd dat de Staat onrechtmatig handelt door WHO-normen voor luchtkwaliteit en de verplichtingen van de Richtlijn luchtkwaliteit niet na te komen en een veroordeling van de Staat heeft gevraagd om binnen een half jaar alsnog aan de grenswaarden voor de luchtkwaliteit van die richtlijn te voldoen. Deze rechtszaak leidde echter niet tot een veroordeling van de Staat. Het bevel om alsnog aan de grenswaarden van de Richtlijn luchtkwaliteit te voldoen is volgens het hooggerechtshof toekomstgericht. Gedurende de rechtszaak had het Rijk een aanpassing van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) vastgesteld, met nadere maatregelen om de resterende overschrijdingen van de grenswaarden versneld op te lossen en zodoende de termijn van overschrijding van de grenswaarden voor luchtkwaliteit zo kort mogelijk te houden. Hoewel Milieudefensie daar wel de gelegenheid voor heeft gekregen, heeft zij in de rechtszaak niet aangevoerd dat de aanpassing van het NSL niet zou voldoen of dat de realisering van de maatregelen te lang zou duren. Het hooggerechtshof ging er daarom van uit dat met de aanpassing van het NSL alsnog aan de Richtlijn luchtkwaliteit zou worden voldaan. Milieudefensie had volgens het hooggerechtshof daarom geen belang meer bij de vordering. Met name deze passage uit het arrest is ook voor zaken over de KRW van belang:
'Dat vaststaat dat na 11 juni 2011 niet overal in Nederland werd voldaan aan de grenswaarde voor PM10, dat na 1 januari 2015 evenmin overal in Nederland werd voldaan aan de grenswaarde voor NO2, dat ook thans nog overschrijdingen plaatsvinden en dat de Aanpassing NSL mogelijk al in een veel eerder stadium had moeten worden opgesteld, maakt dat niet anders. Het gaat er nu slechts om dat Milieudefensie c.s. op de datum dat het hof uitspraak doet onvoldoende belang hebben bij dat wat zij vorderen, omdat de Staat dit thans al doet.'

Dit arrest laat zien dat privaatrechtelijke rechtszaken tegen de Staat (of tegen decentrale overheden) succesvol kunnen zijn, zo lang er geen maatregelenprogramma is waarmee de KRW-doelen worden bereikt. De komende jaren lijkt dat op basis van de conclusies uit hoofdstuk 2 in ieder geval zo te zijn. Zodra het Rijk of decentrale overheden aanvullende maatregelenpakketten vaststellen, zal een belangenorganisatie of terreineigenaar die een privaatrechtelijke vordering instelt moeten opletten of dat aanvullende maatregelenpakket wel voldoende is. Als het niet voldoende lijkt te zijn, moet die organisatie of eigenaar in de rechtszaak aanvoeren waarom de aanvullende maatregelen nog steeds niet voldoen. Gebeurt dat niet, dan kan de rechter concluderen dat er geen procesbelang meer bestaat. Het feit dat het beginsel van geen

achteruitgang al geschonden is, doet vanwege de toekomstgerichtheid van een vordering over te nemen maatregelen niet ter zake.

3.1.4 Ingebrekestelling door Europese Commissie

De mogelijkheid dat de Europese Commissie Nederland aansprakelijk stelt voor het niet behalen van KRW-doelen, is uitvoering beschreven in hoofdstuk 5 van de Quickscan MKBA KRW (2021). Wij volstaan daarom met een korte samenvatting van dat hoofdstuk.

Richtlijnen moeten tijdig, volledig en correct worden geïmplementeerd in het rechtsbestel van de lidstaten. Daarbij staat de verplichting voorop om uiteindelijk het door de richtlijn beoogde resultaat in de praktijk te realiseren, maar ook juridisch te borgen. Volgens de 'nuttig effect' doctrine (artikel 106 VWEU) zijn de lidstaten gehouden alles te doen om de doelstellingen van EU-wetgeving te bereiken. Dat heeft onder meer gevolgen voor de eisen die gesteld worden aan de dwingende kracht van EU-implementatiemaatregelen. In 2 inbreukprocedures tegen Nederland over de nakoming van de zwemwaterrichtlijn en de drinkwaterrichtlijn achtte het Europese Hof de implementatiemaatregelen onvoldoende. De richtlijnen waren niet geïmplementeerd via centrale regelgeving vanwege het decentrale stelsel van het waterkwaliteitsbeheer in Nederland. Het Hof overwoog dat het EU-recht de interne bevoegdheidsverdeling niet aantast, maar dat de verplichting om de richtlijn om te zetten in dwingende bepalingen van intern recht wel blijft staan. Om die reden zijn nu in hoofdstuk 6 en afdeling 8.9 Bkl instructieregels voor de waterschapsverordening en de omgevingsverordening opgenomen, zodat waterschappen en provincies verplicht zijn om de KRW te laten doorwerken in hun verordeningen.

De Europese Commissie (EC) heeft onder meer tot taak om toe te zien op de toepassing van EU-wetgeving. De EC kan bij een schending van EU-wetgeving een inbreukprocedure starten. Lidstaten kunnen inbreuk maken op het EU-recht door EU-wetgeving niet tijdig, onvolledig of incorrect te implementeren in het nationale recht maar ook doordat overheidsinstanties en rechters EU-wetgeving in concrete gevallen niet of niet goed toepassen. Volgens art. 258 van het EU-verdrag brengt de EC dan eerst een met redenen omkleed advies uit. Als de betrokken lidstaat dit advies niet binnen de door de EC vastgestelde termijn opvolgt, kan de EC de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie. Het Hof kan vaststellen dat een lidstaat zijn verdragsverplichting niet is nagekomen. Lidstaten zijn verplicht om de uitspraak van het Hof na te leven. Nadat de EC heeft geoordeeld dat de lidstaat de uitspraak van het Hof niet is nagekomen, wordt een dwangsom of boete opgelegd. De hoogte van de dwangsom/boete hangt af van de volgende criteria:

1 ernst van inbreuk;
2 duur van inbreuk;
3 nodige afschrikkende werking om verdere inbreuken te voorkomen;
4 financiële draagkracht lidstaat.

In diverse uitspraken variëren de bedragen van circa EUR 5.000,-- tot ruim EUR 300.000,-- per dag (dwangsom) of van EUR 1,-- tot 40 M€ (boete).
Het Expertisecentrum Europees Recht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken publiceert referentiebedragen voor de Nederlandse situatie bij eventuele overtredingen. Op basis hiervan dient in het geval van niet-naleving van de KRW rekening te worden gehouden met een dwangsom die kan oplopen tot een maximum van EUR 212.494,-- per dag (ter vergelijking, dit komt neer op circa 80 M€ op jaarbasis). Voor boetes bestaat geen maximum bedrag. Uitgaande van maximale ernst en een inbreukduur van 6 jaar bedraagt de boete circa 50 M€.

De quickscan concludeert dat het niet onwaarschijnlijk is dat Nederland in gebreke wordt gesteld als in 2027 niet wordt voldaan aan de KRW eisen.

3.2 Bestuurlijke consequenties van het niet halen van de KRW-doelen

In dit hoofdstuk worden de bestuurlijke consequenties geanalyseerd van het niet behalen van de KRW-doelen in 2027. Het gaat hierbij om de vraag voor welke opgaven de verschillende verantwoordelijke bestuurslagen in Nederland komen te staan, kijkend naar de juridische consequenties zoals die zijn beschreven in paragraaf 3.1. Het gaat hierbij om het Rijk en de waterschappen (verantwoordelijk voor het

halen van de chemische en ecologische doelen voor de oppervlaktewaterlichamen waarvan zij beheerder zijn) en daarnaast de provincies (verantwoordelijk voor het behalen van de goede kwantitatieve toestand en goede chemische toestand van grondwaterlichamen en voor het ombuigen van stijgende trends in grondwaterlichamen).
Voor deze bestuurslagen wordt in dit hoofdstuk beschreven wat de opgaven kunnen zijn op het gebied van beleid en wet- en regelgeving, projecten/vergunningen en programma's/plannen[1].

3.2.1 Beleid en wet- en regelgeving

Er is een aantal oorzaken waardoor er een bestuurlijke opgave rondom beleid en wet- en regelgeving kan ontstaan. Zo is in paragraaf 3.1 beschreven dat de komst van de Omgevingswet (naar verwachting op 1 januari 2023) mogelijk relevant is. De Omgevingswet brengt de nodige veranderingen in de bevoegdheidsverdeling tussen overheden, doordat de mogelijkheden om strengere regels te stellen dan de rijksregels voor provincies, waterschappen en gemeenten sterk vergroot worden. Dit roept de vraag op of waterschappen en provincies strengere regels zouden moeten stellen om de doelen voor de KRW alsnog binnen bereik te brengen (terwijl de primaire verantwoordelijkheid voor het stellen van regels over bijvoorbeeld het gebruik van meststoffen of de toelating en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij het Rijk ligt). Enerzijds kan gesteld worden dat het rijksbeleid voor meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen en de uitvoering daarvan er natuurlijk voor zou moeten zorgen dat de doelen in algemene zin bereikbaar zijn. Anderzijds zal het rijksbeleid er - ook na eventuele aanscherping - nooit op gericht zijn om op iedere plek in Nederland de doelen voor nutriënten of gewasbeschermingsmiddelen te halen. De regionale knelpunten die worden veroorzaakt door specifieke lokale omstandigheden moeten dus met lokaal maatwerk worden opgelost. Hierbij geldt wel dat hoe meer waterlichamen er zijn waar het doelbereik buiten beeld raakt, hoe meer druk er op het Rijk zal komen te liggen om de rijksregels beter te handhaven of aan te scherpen. Het is immers niet doelmatig als de waterschappen en provincies op grote schaal lokaal maatwerk moeten gaan toepassen; daar is maatwerk niet voor bedoeld. Echter, als het niet halen van doelen zich tot enkele waterlichamen beperkt of als duidelijk wordt dat doelbereik ook na intensivering van de inspanningen van het Rijk voor bepaalde locaties niet is gegarandeerd, worden de provincies en waterschappen aanspreekbaar op het toepassen van hun bevoegdheden om strengere regels te stellen en die regels te handhaven. In dat geval is het immers niet doelmatig om het rijksbeleid nog verder aan te scherpen. Daarom mag verwacht worden dat een aantal provincies en waterschappen voor specifieke waterlichamen strengere regels aan activiteiten zullen moeten stellen, naast een eventuele aanscherping van landelijke regels door het Rijk. Het is immers niet goed uit te leggen als de (nieuwe) juridische mogelijkheden voor waterschappen en provincies om strengere regels te stellen op geen enkele plek in Nederland worden benut, terwijl de KRW-doelen niet worden gehaald.
Deze discussie vraagt afstemming tussen de decentrale overheden en het Rijk om met deze decentralisatiemogelijkheden in het achterhoofd het gesprek te voeren over de wens tot aanscherping van rijksregels in combinatie met de invulling van benodigde regels op regionaal en lokaal niveau.

Naast dat er een opgave rondom beleid en wet- en regelgeving ontstaat als gevolg van de Omgevingswet, kan ook de mogelijkheid tot privaatrechtelijke procedures hiertoe leiden. Dit als blijkt dat via privaatrechtelijke procedures meer inzet kan worden afgedwongen bij overheden om de KRW-doelen te halen. Hierbij kan mogelijk beargumenteerd worden dat het voor het realiseren van de KRW-doelen noodzakelijk is dat het Rijk landelijke regels (bijvoorbeeld rondom mestbeleid of gewasbeschermingsmiddelen) aanscherpt. Ook kan mogelijk beargumenteerd worden dat provincies en waterschappen voor specifieke oppervlaktewaterlichamen of (delen van) grondwaterlichamen strengere

[1] Opgemerkt dient te worden dat voor de periode na 2027 de consequenties en opgaven afhangen van de vraag of Nederland in gaat zetten op gebruik van de uitzonderingsgronden en zo ja, in hoeverre het hierin slaagt. Het gaat hierbij om het krijgen van verder uitstel van doelbereik als gemotiveerd kan worden dat de oorzaak ligt bij natuurlijke omstandigheden. Daarnaast is het mogelijk om minder strenge doelen vast te stellen voor specifieke waterlichamen als aangetoond kan worden dat al het mogelijke is gedaan, maar dat realisatie technisch niet haalbaar of onevenredig kostbaar is. Indien Nederland kiest om in te zetten op (1 van) deze uitzonderingsgronden, is het moeilijk te voorspellen wat de eventuele bestuurlijke consequenties zijn. Voor de periode na 2027 wordt dan ook uitgegaan van de situatie waarin deze uitzonderingsgronden niet van toepassing zijn.

regels aan activiteiten moeten stellen (bijvoorbeeld ten aanzien van lozingen of grondwateronttrekkingen). In deze gevallen zouden Rijk, provincies en waterschappen dus gedwongen kunnen worden hun beleid en wet- en regelgeving aan te passen.

Gesteld kan worden dat dit complexe trajecten zullen zijn, gezien de spelende belangen en heersende gevoeligheden. Trajecten die bovendien onder de nodige tijdsdruk doorlopen dienen te worden. Politieke keuzes zijn hierin onvermijdelijk. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen en gezien de spoedige inwerkingtreding van de Omgevingswet (die de discussie over aanscherping van regels verder aanwakkert), ligt het voor de hand op korte termijn het gesprek te voeren over eventuele aanscherping van rijksregels in combinatie met de invulling van benodigde regels op regionaal en lokaal niveau. Het ligt daarnaast voor de hand dit gesprek te voeren in de RBO's, aangezien dit de gremia zijn waar Rijk, provincies, waterschappen en andere betrokken partijen elkaar op bestuurlijk niveau spreken in de regio. Op basis van onze ervaring en expertise, onder andere voortkomend uit een evaluatie van RBO Maas, kunnen wij echter stellen dat deze gesprekken daar vooralsnog niet plaatsvinden. Het ontbreekt in de RBO's veelal aan het strategische karakter en elkaar echt aanspreken en uitdagen op verantwoordelijkheden, wat nodig is om dit gesprek goed te kunnen voeren. Hierdoor zijn RBO's doorgaans vrijblijvend van aard en vooral gericht op kennisdeling, programmering van maatregelen en uitvoering.

3.2.2 Projecten en vergunningen

Zoals in hoofdstuk 3 beschreven, bestaat de mogelijkheid dat er via publiekrechtelijke procedures opgaven rondom vergunningverlening ontstaan. Dit hangt samen met de komst van de Omgevingswet, aangezien hiermee bij vergunningverlening een rechtstreekse toets aan de KRW-doelen en het voorkomen van achteruitgang bestaat. Om deze reden kan dit al de komende jaren relevant worden. Dit geldt voor het Rijk en de waterschappen (als verantwoordelijken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving voor lozingsactiviteiten in oppervlaktewaterlichamen) en de provincies (als bevoegd gezag voor VTH voor grote industriële grondwateronttrekkingen en grondwateronttrekkingen voor de openbare drinkwatervoorziening).

Dit betekent naar verwachting dat vergunningen vernietigd kunnen worden als deze schadelijk zijn met het oog op de KRW-doelen. Ook onherroepelijke vergunningen zijn niet onaantastbaar: belanghebbenden (zoals natuurorganisaties of grondeigenaren) kunnen bij het bevoegd gezag een verzoek om aanscherping van verleende vergunningen indienen, om het doelbereik dichterbij te brengen. Tegen een weigering van dat verzoek kan ook worden geprocedeerd bij de bestuursrechter. Rijk, provincies en waterschappen kunnen hier dus mee te maken krijgen vanuit de VTH-taak die zij hebben, maar ook vanuit de activiteiten die zij zelf ondernemen en waarvoor een vergunning nodig is.
Indien deze rechtstreekse toetsing aan de KRW-doelen en het voorkomen van achteruitgang aan de orde blijkt, kunnen projecten en activiteiten (zoals grondwateronttrekkingen) mogelijk geen doorgang vinden, moeten beter onderbouwd zijn of extra compensatiemaatregelen bevatten. Dit kan meerwerk betekenen voor aanvrager en vergunningverlener, maar bovenal een streep door de rekening zijn van beoogde activiteiten. Het kan bestuurlijke keuzes vragen om de projecten die het belangrijkst gevonden worden, te prioriteren om te zorgen dat deze doorgang kunnen vinden. In dat geval ligt het voor de hand dat Rijk, provincies en waterschappen de activiteiten/projecten waarvoor zij vergunningverlener zijn en die impact (kunnen) hebben op KRW-doelen in beeld brengen. De impact van deze activiteiten/projecten en de wijze waarop hiermee omgegaan dient te worden (bijvoorbeeld nader onderbouwen, extra compensatiemaatregelen nemen of het niet verlenen van de vergunning), moet vervolgens bepaald worden.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat in het geval van KRW, in tegenstelling tot stikstof, het in het algemeen sterker gaat om de lokale impact van een activiteit. Activiteiten zijn dus directer gekoppeld aan een nabijgelegen specifiek waterlichaam of specifieke waterlichamen. De mogelijke consequenties rondom vergunningverlening en projecten lijken hiermee minder groot dan in het stikstof-dossier.

3.2.3 Programma’s en plannen

Uit hoofdstuk 3 volgt dat een rechtszaak tegen een verleende vergunning mogelijk ook benut kan worden om een achterliggend plan of programma ter discussie te stellen. Dit kan zowel onder het huidige recht als onder de Omgevingswet en is daarmee dus op korte termijn relevant. Deze relevantie geldt voor Rijk, provincies en waterschappen. Overigens geldt dat het ook via privaatrechtelijke procedures mogelijk zou kunnen zijn dat meer inzet wordt afgedwongen in plannen en programma’s om de KRW-doelen alsnog te halen.

Bij de plannen en programma’s die ter discussie gesteld kunnen worden gaat het met name om de waterprogramma's (nationaal en provinciaal), waterbeheerprogramma’s (van waterschappen) en stroomgebiedbeheerplannen (van de samenwerkende overheden). Deze documenten hebben geen directe (juridische) externe werking, maar besluiten, regelingen en verordeningen die op erop worden gebaseerd kunnen wel leiden tot verplichtingen voor derden. Indien een geldig waterprogramma, waterbeheerprogramma of stroomgebiedbeheerplan ontbreekt, doordat deze onverbindend verklaard is of buiten toepassing gelaten wordt, kan dit de grond voor deze besluiten, regelingen en verordeningen dus wegnemen.
De betreffende overheid dient het plan of programma aan te passen als geoordeeld wordt dat het niet voldoende voldoet aan de eisen van het Bkl of de KRW. Gesteld kan worden dat het voor een overheid/samenwerkende overheden zeer onwenselijk kan zijn om een reeds vastgestelde planvorm, na een doorgaans intensief traject met partners, te moeten herzien. Een herziening die bovendien gepaard gaat met het intensiveren van de inzet op KRW en daarmee de nodige consequenties kan hebben voor ambities en prioriteitstelling door een organisatie en begrote middelen en capaciteit.

4

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Conclusies

Chemische en ecologische aspecten

1 de huidige waterkwaliteit ligt ver af van de doelen van de KRW. Geen enkel waterlichaam in Nederland voldoet thans aan alle KRW- doelen, zowel chemisch als ecologisch. Er is een zeer bescheiden voortuitgang geboekt ten aanzien van biologische kwaliteit (van 3 % naar 6 % doelrealisatie), maar ten aanzien van specifiek verontreinigende stoffen (SVS) en grondwaterkwaliteit en -kwantiteit is juist een grote achteruitgang geconstateerd. En dit terwijl achteruitgang juist verboden is volgens de KRW;
2 de maatregelen van het concept en het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn zijn ontoereikend. Het definitieve SGBP3 is niet doorgerekend, maar lijkt ook onvoldoende. De doelen zullen naar alle waarschijnlijkheid niet gehaald worden in 2027;
3 dit komt doordat in veel (oppervlakte)waterlichamen 1 of meerdere verontreinigende stoffen en/of nutriënten aanwezig zijn in te hoge concentratie. Deze stoffen kunnen moeilijk te verwijderen zijn, nog lang vrijkomen na verbod op het gebruik van de stof of uit het buitenland afkomstig zijn. Daarnaast komt het ook doordat in de meeste waterlichamen de abiotische randvoorwaarden voor de vestiging van soorten nog niet op orde zijn;
4 er zijn dan ook extra maatregelen nodig om de emissies van toxische en nutriënten terug te dringen en om gunstige abiotische randvoorwaarden te realiseren. Toxische stoffen kunnen worden teruggedrongen door ze te verbieden en nutriënten door de transitie naar duurzame landbouw. Gunstige abiotische randvoorwaarden kunnen gecreëerd worden door een betere hydrodynamiek (afvoer en infiltratie) in beekdalen en door een betere inrichting (natuurlijke oevers) van de waterlichamen en hun verbindingen;
5 voor een betere grondwatertoestand is naast minder nutriëntenuitspoeling ook minder grondwateronttrekking en meer grondwateraanvulling nodig.

Juridische en bestuurlijke aspecten

1 belanghebbenden kunnen nu al KRW-rechtszaken aanspannen zowel bij de bestuursrechter als bij de burgerlijk rechter;
2 bij de bestuursrechter kunnen zowel nieuwe als bestaande vergunningen (voor bijvoorbeeld grondwateronttrekkingen of lozingen) worden aangevochten, als deze tot achteruitgang van waterkwaliteit leiden of het KRW-doelbereik in gevaar brengen. Ook kan via een beroep tegen een vergunning een water(beheer)programma's en/of stroomgebiedsbeheerplannen niet bindend verklaard worden, omdat het niet aan de eisen van de KRW voldoet;
3 bij de burgerlijk rechter kunnen belanghebbenden overheden dwingen om extra maatregelen te treffen op grond van een onrechtmatige daad. Daarbij moet wel onderbouwd worden dat de maatregelen die de overheid nog gepland heeft, onvoldoende zijn om de KRW-doelen te halen.
4 de kans op succesvolle rechtszaken neemt toe, omdat steeds duidelijker wordt dat achteruitgang plaats vindt en de KRW-doelen inderdaad niet overal gehaald gaan worden;
5 Daarnaast kan de Europese Commissie, via een inbreukprocedure, Nederland dwingen om meer te doen dan nu. De zaken bij het Europese Hof die daarvoor nodig zijn, duren echter vrij lang, dus hier valt in de komende jaren nog niet veel van te verwachten;
6 de Omgevingswet brengt de veranderingen in de bevoegdheidsverdeling tussen rijk en lagere overheden. De huidige rijksregels bieden relatief weinig ruimte voor decentrale afwegingen, maar in het nieuwe stelsel worden de mogelijkheden voor provincies, waterschappen en gemeenten om strengere

regels te stellen dan de rijksregels (zogeheten maatwerkregels, zie art. 4.6 Omgevingswet en art. 2.12 Bal) sterk vergroot.

Resume

Het is tijd voor een wake up call: het is gezien waar wij nu staan en de voorgenomen maatregelen onwaarschijnlijk om alle KRW-doelen in 2027 te bereiken, terwijl de juridische mogelijkheden om vergunningen en plannen succesvol aan te vechten wel beschikbaar zijn. Dit kan economische activiteiten in Nederland ernstig gaan hinderen.

4.2 Aanbevelingen

Gezien bovenstaande conclusies, doen wij de volgende aanbevelingen:

1 gebruik het inzicht in de juridische mogelijkheden om de urgentie bij de betrokken partijen te vergroten en het gesprek over aanscherping van beleid en regels op Rijks- en decentraal niveau te vergroten. Bijvoorbeeld door dit op de agenda van de RBO's te krijgen. Schets daarbij de mogelijkheden die met de Omgevingswet ontstaan om maatwerk op lokaal niveau te bieden, zodat op basis van de inhoudelijke lokale opgaven bepaald kan worden of aanscherping van beleid en wet- en regelgeving nodig is en op welk niveau dit het meest doeltreffend is;

2 zet in op het reduceren van de nutriëntenbelasting en het herstel van beekdalen (hydrodynamiek). Doe dit samen met economische actoren en het bevoegd gezag en sluit hierbij zo goed mogelijk aan op de juiste beleidsinstrumenten. Maak daarbij onderscheid tussen stilstaande en stromende wateren;

3 randvoorwaarde voor een goede waterkwaliteit in stilstaande wateren is primair de reductie van de nutriëntenbelasting. Dit kan door strenger en/of minder vrijwillig (dan het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer) mestbeleid, brede overgangszones tussen landbouw en natuurgebieden, transitie naar extensieve vorm van landbouw of andere landbouw. Natuurlijk zijn deze maatregelen ook voor stromende wateren van belang.

4 randvoorwaarden voor een goede waterkwaliteit bij stromende wateren is primair de verbetering van de hydrodynamiek. Dit kan door aanpassing van het oppervlaktewatersysteem zodat het water minder snel wordt afgevoerd en het de kans krijgt om in de bodem te infiltreren (beekdalherstel), plus reductie van het grondwateronttrekkingen door over te gaan op oppervlaktewateronttrekking;

5 breng de hieruit voortvloeiende maatregelen in het Nationaal Programma Landelijk Gebied, zodat gebiedsprocessen voor landbouwtransitie worden opgezet, en een integrale aanpak gerealiseerd kan worden;

6 omdat tot dus ver is gebleken dat participatieve (KRW)gebiedsprocessen geen garantie zijn voor doelbereik, is een regisseur nodig die hier niet alleen op toeziet, maar ook dingen af kan dwingen. Het KRW-concert heeft een dirigent nodig.

Bijlage(n)

BIJLAGE: BRONNENLIJST

- Bastmeijer, K., van Rijswick, M., Verschuuren, J. (2021). Verdroging in Brabant Een Europeesrechtelijk Perspectief. https://www.uu.nl/sites/default/files/Verdroging %20in %20Brabant %20- %20EU %20rechtelijk %20perspectief- %20eindrapport %20 %20 %281 %29.pdf.
- Boekel, E. van, P. Groenendijk, J. Kros, L. Renaud, J.C. Voogd, G. Ros, Y. Fujita, G.J. Noij en W. van Dijk, 2021. *Effecten van maatregelen in het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn. Milieueffectrapportage op planniveau*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3108, 217 blz. 101 Ref.
- Bouwma, I.M., M.C. van Riel, J.G. Nuesink, J.A. Veraart, R. Pouwels (2020). Verkenning naar de samenhang van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water; Een analyse voor het vergroten van de synergie tussen de richtlijnen. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 198. 90 blz.; 14 fig.; 1 tab.; 28 ref; 3 Bijlagen.
- Dröge, R., Zanten, M. van, Koch, R. (2019). Emissies door vreugdevuren. Tijdschrift Lucht 2019; 15(1):17-20.
- Europese commissie (2021). Verslag van de commissie aan de raad en het Europees parlement. EUR-Lex - 52021DC1000 - EN - EUR-Lex (europa.eu).
- Gaalen, F. van, L. Osté & E. van Boekel (2020), Nationale analyse waterkwaliteit. Onderdeel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Goetz, T., Hillenbrand, T., Marscheider-Weidemann, F., Fuchs, S., & Scherer, U. (2009). Deposition of polycyclic aromatic hydrocarbons in surface waters-state of knowledge; Abschaetzung der Eintraege von polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen in deutsche Gewaesser. Aktuelle Datengrundlage. *Umweltwissenschaften und Schadstoff-Forschung*, *21*.
- Groenendijk, P. (2021). Memo: kansen van de stikstofaanpak voor het doelbereik van de KRW voor nutriënten. Wageningen. WENR.
- I&W, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2022). Beantwoording vragen van de leden Minhas en Van Campen over het bericht 'Schoon water is in Nederland nog ver weg'. 19 april, 2022.
- Jaarsma, N., Klinge, M., Lamers, L., & van Weeren, B. J. (2008). Van helder naar troebel... en weer terug: een ecologische systeemanalyse en diagnose van ondiepe meren en plassen voor de kaderrichtlijn water. Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer STOWA.
- Janssen, J.A.M., E.J. Weeda, P. Schippers, R.J. Bijlsma, J.H.J. Schaminée, G.H.P. Arts, C.M. Deerenberg, O.G. Bos & R.G. Jak (2014). Habitattypen in Natura 2000-gebieden. Beoordeling van oppervlakte, representativiteit en behoudsstatus in de Standard Data Forms (SDFs). Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. WOt-technical report 8. 196 blz.; 2 tab.; 33 ref.; 1 Bijlage.
- Knoben, R., Verhagen, F., Schoffelen, N., Rost, J., Haan, M. de, Spronsen, B. van, Verhagen, F., Evenblij, H., Velthoven, B. van (2021). Ex Ante Analyse Waterkwaliteit. BH7109WMRP2109281159. Royal HaskoningDHV.
- Kroon, P., Wilde, de H.P.J. (2012). Emissies van houtstook door huishoudens.
- Polman, N., Dijkshoorn-Dekker M. (red.) (2019). Verdienmodellen natuurinclusieve landbouw. Wageningen Economic Research.
- Protocol monitoring en toestandsbeoordeling oppervlaktewaterlichamen KRW (2020).
- Puijenbroek, van, P.J.T.M., Celemt, J. (2010). Basiskaart Aquatisch: de Watertypenkaart. Het oppervlaktewater in de TOP10NL geclassificeerd naar watertype. Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). PBL-publicatienummer: 5000067004.
- Rijkswaterstaat (2019). Protocol voor toestand- en trendbeoordeling van grondwaterlichamen KRW-Herzien september 2019. Landelijke Werkgroep Grondwater.

- Rijkswaterstaat (maart, 2022). Stroomgebiedbeheerplannen Rijn, Maas Schelde en Eems (2022-2027).
- Rost, J., Evers, N., Twisk, W. (2020). Is het tijd voor een waterlichaamspecifieke ammoniumnorm? H2O Online. https://www.h2owaternetwerk.nl/vakartikelen/is-het-tijd-voor-een-waterlichaamspecifieke-ammoniumnorm.
- Salm, C. van der, P. Groenendijk, R. Hendriks, L. Renaud & H. Massop (2015). Opties voor benutten van de bodem voor schoon oppervlaktewater. Alterra-rapport 2588. Wageningen: Alterra.
- Stuurman, R., Verhagen F., van Wachtendonk, A. Runhaar, H. (2020). Een verkenning naar de Watervraag van de Noord-Brabantse Natuur. 11203929-002-BGS-0002. https://www.brabantsemilieufederatie.nl/wp-content/uploads/sites/18/2020/11/BMF_Een-verkenning-naar-de-Watervraag-van-de-Noord-Brabantse-Natuur_LR.pdf.
- STOWA (2015). Ecologische sleutelfactoren in het kort. STOWA-rapportnummer 2015-31. Stichting toegepast onderzoek waterbeheer, Amersfoort.
- Van der Linden, A., Altena, W., van den Roovart, J. (2021). Achtergrondrapportage Ex Ante KRW 2021 Analyse van de waterkwaliteit voor de concept stroomgebiedbeheersplannen voor de 3e KRW-periode: 2022-2027. Deltares.
- Wienhoven, M., Schütte, H., Kolenberg, J., van Well, E., van Vliet, J., de Vries, S., Gilissen, H.K. (2021). Verkenning kosten en baten Kaderrichtlijn Water (KRW). Een quickscan van kosten en baten van de KRW.
- Wit, M., Claessens, J., Dik, H., Aa, M. van der. (2020). Trendanalyse grondwaterkwaliteit van drinkwaterwinningen (2000 – 2018). RIVM-rapport 2020-0044.

II

BIJLAGE: EFFECTEN 7E ACTIEPROGRAMMA NITRAATRICHTLIJN

De Nitraatrichtlijn is een door Europa vastgestelde richtlijn die het gebruik van nitraten in de landbouw reguleert om watervervuiling van oppervlaktewater en grondwater te voorkomen. Het doel is om de waterverontreiniging, die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen, te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen. De nitraatrichtlijn is ook een basismaatregel in het kader van de kaderrichtlijn water (Europese Commissie, 2021). Om waterverontreiniging te verminderen moet de Goede Landbouwpraktijken voor natuur inclusieve bedrijfsvoering worden gestimuleerd (Polman et al., 2019) en eutrofiëring van oppervlaktewater worden tegengegaan. Elk Europese lidstaat stelt zelf vast welke gebieden kwetsbaar zijn en welke maatregelen genomen moeten worden om aan de doelen, zoals vastgesteld in de Europese Nitraatrichtlijn, te kunnen voldoen.

Nederland heeft het gehele Nederlandse grondgebied aangewezen als kwetsbare zone waar maatregelen genomen moeten om invulling te geven aan de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn. Deze voorgestelde maatregelen in Nederland worden elke 4 jaar vastgelegd in een 'Actieprogramma Nitraat'. Voor de periode 2022-2025 heeft Nederland het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn opgesteld. Naast het voldoen aan de verplichtingen voortkomend uit de Nitraatrichtlijn, beogen de maatregelen in het 7e Actieprogramma om bij te dragen aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water, voor zover de landbouwsector verantwoordelijk is voor emissies van stikstof en fosfor naar grond- en oppervlaktewater (inclusief kust- en overgangswateren) die het bereiken van de KRW-doelen in de weg staan.[1]

Het ontwerp 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn heeft van 6 september 2021 tot 18 oktober 2021 ter inzage gelegen. Na een consultatieronde, reacties vanuit de sectorpartijen en aanvullende analyses voor de oppervlaktewaterkwaliteit is het ontwerp 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn aangepast. Eind november 2021 is het definitieve 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn naar de Tweede Kamer gezonden.[2] In deze paragraaf zetten wij aan de hand van onze analyse uiteen of met het huidige definitieve 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn het halen van de KRW-doelen wordt ondersteund of niet, en wat daar dan de oorzaken van zijn. Daaropvolgend doen wij suggesties voor aangescherpte of aanvullende maatregelen voor het Actieprogramma Nitraatrichtlijn die het doelbereik van de KRW dichterbij brengt.

Het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn beoogt precies dat: het verminderen van de waterverontreiniging, die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen en verdere verontreiniging te voorkomen. Om de effecten van het ontwerp 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn op onder andere de waterkwaliteit in Nederland in beeld te brengen is er door onderzoekers van Wageningen Environmental Research een PlanMER studie uitgevoerd en zijn de resultaten vastgelegd in een milieueffectrapport.[3] Tijdens deze PlanMER studie zijn er 3 verschillende scenario's doorgerekend, waarbij 2019 als uitgangssituatie is genomen:

- scenario A: voortzetting van de huidige regelgeving en autonome ontwikkelingen, met een referentie van de milieutoestand in 2027 conform het 6e Actieprogramma Nitraatrichtlijn;

[1] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/09/06/consultatie-en-milieueffectrapportage-voor-het-7e actieprogramma-nitraatrichtlijn.

[2] CDM-Advies (2021), Kwalitatieve beoordeling wijzigingen voorstel beleidspakker 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn.

[3] Van Boekel, E., P. Groenendijk, J. Kros, L. Renaud, J.C. Voogd, G. Ros, Y. Fujita, G.J. Noij en W. van Dijk. (2021). Effecten van maatregelen in het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn. Milieueffectrapportage op planniveau.

- scenario B: een regulerend en stimulerend pakket maatregelen aanvullend op de maatregelen in scenario A;
- scenario C: het Meest Milieuvriendelijke Alternatief (MMA).

Voor een volledige omschrijving van de verschillende scenario's en bijbehorende maatregelen verwijzen wij naar bijlage II: het overzicht van de maatregelen voor de referentiesituatie 2027, scenario B en scenario C zoals doorgerekend in het PlanMER.

De resultaten van de effecten van de verschillende scenario's op het doelbereik van de KRW zijn in het PlanMER als volgt omschreven:

- scenario B: voor meer dan 75 % van de KRW-waterlichamen zal er voor zowel de stikstof- als fosforconcentraties een verlaging van minder dan 5 % plaatsvinden;
- scenario C: voor meer dan 75 % van de KRW-waterlichamen zal er voor zowel de stikstof- als fosforconcentraties een verlaging van minder dan 10 % plaatsvinden;
- in de uitgangssituatie voldoet ongeveer de helft van de regionale waterlichamen aan de normen voor stikstof en fosfor (goede toestand). In scenario C voldoet in 2027 iets meer dan 60 % van de KRW-waterlichamen aan de normen voor stikstof en fosfor (goede toestand).

Bovenstaande resultaten laten zien dat zelfs in het meest vergaande scenario (Meest Milieuvriendelijke Alternatief) hooguit 60 % van de KRW-waterlichamen in 2027 voldoen aan de vastgestelde normen voor stikstof- en fosforconcentraties. Met het huidige ontwerp 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn blijft er voor het overgrote deel van de KRW-waterlichamen dus een restantopgave liggen om te voldoen aan de vastgestelde waterkwaliteitsnormen. Het PlanMER concludeert dan ook dat '*voor het doel van de Kaderrichtlijn Water slechts een geringe verbetering van de waterkwaliteit wordt verwacht. Ook als de effecten van de landbouwmaatregelen worden gecombineerd met de door waterbeheerders opgegeven maatregelen in het 3e Stroomgebiedsbeheersplan zal het aantal oppervlaktewaterlichamen met de status 'goed' slechts in geringe mate toenemen*.'

Daarnaast heeft de MER-commissie in november 2021 het toetsingsadvies over het milieueffectrapport 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn opgeleverd. De conclusie met betrekking tot de KRW ondersteunt de resultaten van de PlanMER en is als volgt: '*de gekozen aanpak van het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn en eerdere actieprogramma's leidt volgens de MER-commissie niet aantoonbaar tot het op tijd halen van de gestelde milieudoelen van de Nitraatrichtlijn en de KRW in heel Nederland*.'[1]

Naar aanleiding van bovenstaande conclusies en een consultatieronde, waarbij sectorpartijen konden reageren op het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn is het ontwerp 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn aangepast. Er ligt inmiddels een definitief 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn. Het ministerie van LNV heeft een groot aantal wijzigingen in het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn voorgesteld. Daarbij is getracht is om een evenwicht te vinden tussen enerzijds het behalen van de doelen van de waterkwaliteit zoals omschreven in zowel de Nitraatrichtlijn als de Kaderrichtlijn Water en anderzijds de impact van de voorgestelde maatregelen op de landbouwsector. Een voorwaarde voor de voorgestelde wijzigingen was dat alternatieve maatregelen een vergelijkbaar of beter effect hebben op de waterkwaliteit. Daarnaast moeten de maatregelen uitvoerbaar, controleerbaar en handhaafbaar zijn.

Om bovenstaande te toetsen heeft het ministerie van LNV de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) gevraagd om een snelle kwalitatieve beoordeling uit te voeren. Bij deze toetsing wordt gekeken naar de effecten van de voorgestelde wijzigingen op de waterkwaliteit in vergelijking met die van het ontwerp 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn.[2] Dit hebben ze gedaan door per maatregel een beoordeling te geven van het effect van de voorgestelde wijziging op de waterkwaliteit ten opzichte van de oorspronkelijke maatregel uit het ontwerp 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn. Een kanttekening daarbij is dat veel van de wijzigingen in maatregelen nog niet zijn uitgewerkt en het effect op waterkwaliteit daardoor nog niet kan worden beoordeeld. De resultaten van deze toetsing geven aan dat het totale effect van deze wijzigingen in het algemeen op de waterkwaliteit (zowel Nitraatrichtlijn als Kaderrichtlijn Water) als beperkt worden beoordeeld, maar dat de complexiteit van het maatregelenpakket is toegenomen.

[1] CDM-Advies (2021), Kwalitatieve beoordeling wijzigingen voorstel beleidspakker 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn.

[2] CDM-Advies (2021), Kwalitatieve beoordeling wijzigingen voorstel beleidspakker 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn.

Addendum op het 7e actieprogramma nitraatrichtlijn: bufferstroken langs beken

Als aanvullende maatregel is het effect onderzocht van het inrichten van 100-250 meter brede bufferstroken langs beekdalen in de zandgebieden van centraal, zuid en oost Nederland. Deze bufferstroken kunnen sterk bijdragen aan het doelbereik van de KRW voor nutriënten (Groenendijk, 2021). De reductie van de nutriëntenbelasting in beken door bufferstroken wordt geschat op 20-40 % voor stikstof en 10-20 % voor fosfor bij 100 meter en 40-60 % voor stikstof en 20-30 % voor fosfor bij 250 meter. Voor bufferstroken van 250 meter aan beide zijden van beken is 44.000 hectare landbouwgrond nodig. 20 % hiervan ligt binnen 1 kilometer van Natura 2000-gebieden en kan daarmee ook bijdragen aan de doelstellingen voor stikstofdepositie in deze gebieden. De kosten voor verwerving en inrichting worden geraamd op 1,1 tot 1,5 miljard euro.

Een kanttekening is dat de analyse van Groenendijk (2021) zich hoofdzakelijk richt op het doelbereik voor stikstof en fosfor voor beken. Waar voor stilstaande wateren de eerste voorwaarde voor herstel is om de nutriëntenbelasting onder de kritische belasting te krijgen, is dit voor stromende wateren slechts in specifieke omstandigheden een relevante sleutelfactor voor het bereiken van een goede ecologische toestand in beken. Als de basisvoorwaarden (sleutelfactoren afvoerdynamiek, grondwater en stagnatie) niet op orde zijn, of er blokkades voor vissoorten elders in het systeem zijn, zal het creëren van bufferstroken niet leiden tot een goede ecologische toestand. De bufferstroken zijn waardevoller voor doelbereik voor biologische kwaliteitselementen als deze worden gecombineerd met maatregelen om de andere sleutelfactoren op orde te krijgen, door onder andere de afvoerdynamiek, grondwateraanvulling en connectiviteit te verbeteren.
Een eerdere analyse naar de reductie van fosfor, wat meestal de limiterende voedingsstof is in zoetwatersystemen, concludeerde dat het omzetten van landbouw naar natuur kansrijk is, maar minder dan de reductie van fosfaatbemesting, uitmijnen en het verbeteren van de drainage (Van der Salm et al., 2015).

De realisatie van bufferstroken wordt onderdeel van de integrale gebiedsgerichte aanpak van het Coalitieakkoord, waarvoor 811 M€ is uitgetrokken voor het verwerven en inrichten van bufferstroken (I&W, 2022). Van deze 811 M€ komt 670 M€ beschikbaar in de periode 2022-2030. Welk deel voor de deadline van 2027 beschikbaar komt is onbekend. Het bedrag is in elk geval veel minder dan de geraamde 1,1-1,5 miljard (Groenendijk, 2021). Het effect van de bufferstroken op doelbereik voor de nitraatrichtlijn en de KRW is daarom nog niet in te schatten en zal sterk afhangen van de nadere uitwerking. Een hoger doelbereik is te verwachten als de bufferstroken voor natuur en herstel van meerdere ecologische sleutelfactoren worden ingericht, waaronder herstel van afvoerdynamiek en grondwateraanvulling worden ingericht en er beperkt medegebruik is.

Afbeelding 4.1 Sleutelfactoren voor stromende wateren[1]

[1] https://www.stowa.nl/onderwerpen/waterkwaliteit/ecologische-krw-doelen/stromend-water-esf.

Derogatie

Nederland is 1 van de Europese Lidstaten die, sinds de invoering van de Europese mestwetgeving op 1 januari 2006, met toestemming van de Europese Commissie mag afwijken van de algemeen vastgestelde norm van de stikstofregeling (170 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare grond). Wanneer melkveehouders voldoen aan de voorwaarden die gesteld zijn voor deze uitzondering op de stikstofregeling, kunnen zij een beroep doen op derogatie. Dit betekent dat zij, afhankelijk van de grondsoort, 230 of 250 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare grond mogen uitrijden.

In december 2021 heeft Nederland het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn ingediend bij de Europese commissie, tezamen met de aanvraag voor derogatie. Voorwaarde van de Europese Commissie om opnieuw de derogatie voor 2022 en verder aan Nederland te verlenen is dat Nederland met het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn voldoet aan de doelstellingen uit de Nitraatrichtlijn om de nitraatbelasting uit agrarische bronnen te verminderen en dat het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn bijdraagt aan de KRW-doelen. De Europese Commissie heeft eind december 2021 aangegeven de derogatie-aanvraag van Nederland niet in behandeling te nemen, omdat het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn niet gaat leiden tot het behalen van de doelen van de Nitraatrichtlijn (en daarmee ook niet significant bijdraagt aan de KRW). Als reactie hierop is Nederland met een addendum (zie voorgaande tekst) op het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn gekomen om doelbereik van de Nitraatrichtlijn dichterbij te brengen en de derogatie-aanvraag alsnog in behandeling te laten nemen door de Europese Commissie. Op dit moment lijkt het er echter op dat, ook na de voorgenomen maatregelen uit het addendum, de Europese Commissie niet van plan is de derogatie-aanvraag te verlenen.