

IPO Position Paper – EU waterrichtlijnen

Versie: 15 februari 2019

IPO-standpunten ten aanzien van de raadpleging door de Europese Commissie, die dient als input voor de evaluatie van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), de daarmee samenhangende grondwaterrichtlijn en richtlijn milieukwaliteitsnormen, en de overstromingsrichtlijn.

Het belang van een schone, gezonde en veilige leefomgeving is voor het beleid van provincies een belangrijke drijfveer. Een schoon, gezond en veilig grond- en oppervlaktewatersysteem is daar een belangrijk onderdeel van. De Kaderrichtlijn Water (inclusief de bijbehorende richtlijnen: de grondwaterrichtlijn en de richtlijn milieukwaliteitsnormen) en de overstromingsrichtlijn vormen belangrijke Europese kaders voor het nationale beleid en dat van de provincies. Voor de KRW, de grondwaterrichtlijn, de richtlijn milieukwaliteitsnormen en de overstromingsrichtlijn wordt tussen september 2018 en maart 2019 een raadpleging gehouden door de Europese Commissie, in het kader van de evaluatie van deze richtlijnen. Dit position paper geeft de belangrijkste IPO-uitgangspunten en -standpunten ten aanzien van de genoemde richtlijnen. In hoofdstuk 1 (inleiding) wordt ingegaan op de verschillende richtlijnen binnen de "water framework directive" en de provinciale rol. In hoofdstuk 2 wordt de IPO-positie verwoord ten aanzien van de Kaderrichtlijn Water en de daarmee samenhangende richtlijnen: de richtlijn milieukwaliteitsnormen en de grondwaterrichtlijn. Tenslotte wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de IPO-positie ten aanzien van de overstromingsrichtlijn.

H1. Inleiding

De **Kaderrichtlijn Water (KRW, 2000/60/EG)** is gezien het veelomvattende karakter een van de belangrijkste instrumenten van het Europese waterbeleid. De KRW zet in op bescherming van zoetwaterbronnen met als einddoel het bereiken van een goede toestand in de aangewezen waterlichamen. De KRW kent planperioden van zes jaar en voor elke planperiode worden stroomgebiedbeheerplannen en maatregelprogramma's opgesteld. De KRW verplicht lidstaten te voldoen aan milieudoelstellingen (geen achteruitgang van de toestand, een goede chemische en ecologische toestand van oppervlaktewateren en een goede chemische en kwantitatieve toestand van grondwater), registers van beschermde gebieden aan te leggen, monitoringprogramma's uit te voeren, maatregelenprogramma's op te stellen en uit te voeren om aan de doelstellingen te voldoen en de stroomgebiedbeheerplannen na inspraak van het publiek in te dienen bij de Europese Commissie¹. De provinciale rol binnen de KRW is het juridisch verankeren van de ecologische doelen, begrenzing, status en watertype van de regionale kunstmatige en sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen; voorts draagt de provincie bij, bijvoorbeeld door zijn natuurbeleid, aan de realisatie van de ecologische doelen. Daarnaast geeft de provincie uitvoering aan maatregelen ten behoeve van de door het Rijk begrensde grondwaterlichamen.

In de **grondwaterrichtlijn (GWR; 2006/118/EG)** zijn ter bescherming van het grondwater kwaliteitsnormen vastgesteld voor een aantal verontreinigende stoffen. Daarnaast geeft de richtlijn aan hoe de lidstaten drempelwaarden voor andere verontreinigende stoffen moeten vaststellen. De richtlijn geeft een kader hoe de chemische toestand moet worden beoordeeld en trends in verontreinigende stoffen moeten worden bepaald. Ook beschrijft de grondwaterrichtlijn waar de lidstaten rekening mee moeten houden om verontreiniging te voorkomen en stijgende trends om te keren¹. De provincies gaan over het strategisch beleid m.b.t. grondwater (zowel kwantitatief als kwalitatief (incl. de temperatuur, d.w.z. bodemenergie), de uitvoering van het beleid

m.b.t. de drinkwatervoorziening, grote industriële onttrekkingen en bodemenergiesystemen en gaan over de regionale monitoring van de grondwaterkwantiteit en -kwaliteit. De provincies zijn daarnaast verantwoordelijk voor de rapportages en de formulering en uitvoering van maatregelen ter bescherming van het grondwater in het kader van de KRW en de GWR.

In de **richtlijn milieukwaliteitsnormen (2008/105/EG)** zijn milieukwaliteitsnormen vastgesteld betreffende de aanwezigheid van de in bijlage X bij de Kaderrichtlijn Water genoemde prioritaire stoffen in oppervlaktewateren. De richtlijn milieukwaliteitsnormen beschrijft hoe de lidstaten rekening mogen houden met "mengzones" wanneer ze de toestand van waterlichamen beoordelen met puntbronnen van verontreiniging en verplicht de lidstaten ertoe emissies te inventariseren en beoogde maatregelen op te stellen en die te vermelden in hun stroomgebiedbeheerplannen ¹.

De **overstromingsrichtlijn (ROR; 2007/60/EG)** heeft de aanzet gegeven tot een op risicobeheer gebaseerde aanpak van belangrijke overstromingen in de EU-lidstaten. De in de lidstaten vastgestelde overstromingsrisicobeheerplannen zijn het belangrijkste instrument voor de uitvoering van de overstromingsrichtlijn. De overstromingsrisicobeheerplannen geven doelstellingen en noodzakelijke maatregelen. Op grond van de overstromingsrichtlijn zijn EU-lidstaten ertoe verplicht om periodiek: 1) voorlopige overstromingsrisicobeoordelingen te verrichten, 2) overstromingsgevaar- en overstromingsrisico-kaarten op te stellen, 3) overstromingsrisicobeheerplannen te ontwikkelen en vast te stellen (na raadpleging van de betrokken partijen), en 4) beoordelingen, kaarten en plannen in te dienen bij de Europese Commissie ¹. De Provincies zijn ervoor verantwoordelijk dat de overstromingsrisicokaarten worden opgesteld. De provincies dragen zorg voor deze kaarten op www.risicokaart.nl. Provincies voeren tezamen met de betrokken waterbeheerders regionaal grensoverschrijdend overleg over waterbeheer waarin de Voorlopige Overstromingsrisicobeoordeling (VORB), de kaarten en de plannen worden besproken en waar nodig afgestemd met het aangrenzende buitenland. Voorts spelen Provincies een faciliterende en in sommige gevallen een coördinerende rol om vanuit de regio input te leveren voor de overstromingsrisicobeheersplannen en andere ROR-producten.

¹Water-FitnessCheck-PublicConsultation-2018_14_11_2018_NL, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-5128184/public-consultation_nl

H2. IPO positie ten aanzien van de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de daarmee samenhangende grondwaterrichtlijn en richtlijn milieukwaliteitsnormen

1. Afstemming Kaderrichtlijn Water en andere wet- en regelgeving

De Kaderrichtlijn Water en andere Europese regelgeving en beleid dienen beter op elkaar te worden afgestemd. Het betreft in het bijzonder de afstemming met het toelatingsbeleid voor medicijnen en gewasbeschermingsmiddelen, de nitraatrichtlijn, Natura 2000, het gemeenschappelijke landbouwbeleid, en de drinkwaterrichtlijn. Daarnaast is een betere synchronisatie tussen planperiodes van verschillende richtlijnen gewenst.

De nitraatrichtlijn geeft een norm van maximaal 50 mg/l nitraat in grondwater. Deze norm staat tevens in de grondwaterrichtlijn opgenomen. Deze grondwaternorm is echter veel hoger dan de nitraatnormen die voor de verschillende KRW-oppervlaktewaterlichamen zijn vastgesteld om in deze wateren een goede ecologische toestand te kunnen bereiken. Die liggen in Nederland vaak rond de 10 mg/l nitraat (oftewel rond de 2 – 2,5 mg/l stikstof). Dit is vooral van belang wanneer de kwaliteit van het oppervlaktewater wordt beïnvloed door het grondwater. Het is van belang dat, wanneer grondwater in contact staat met een KRW oppervlaktewaterlichaam, de norm in de nitraatrichtlijn op het KRW doel is afgestemd. Hiervoor moet differentiatie middels nationaal instrumentarium mogelijk zijn.

De drinkwaterrichtlijn geeft de drinkwaterproductiebedrijven normen voor de waterkwaliteit van het drinkwater. Als de hoeveelheid nieuwe zorgwekkende stoffen toeneemt in het oppervlakte- en later het grondwater worden de kosten voor zuivering ook hoger. Dit is in strijd met artikel 7 lid 3 KRW die aangeeft dat de kwaliteit van waterlichamen die worden gebruikt voor drinkwateronttrekking (in Nederland alle grondwaterlichamen) niet achteruit mag gaan. Het verschil tussen de waterkwaliteit op basis van de KRW als grondstof voor drinkwater, en de norm voor drinkwater (die uit oogpunt Volksgezondheid niet kan worden afgezwakt), mag daarom niet te groot worden. Provincies pleiten er daarom voor dat bij de toelating van stoffen meer rekening wordt gehouden met het drinkwaterbelang. Hiervoor zou een afstemmingsbepaling in de KRW (en de verordeningen die toelating regelen) kunnen worden opgenomen, waarin bepaald wordt dat bij toelating van stoffen op de markt ook toetsing aan het belang van waterkwaliteit (KRW) plaatsvindt.

Er kan spanning optreden tussen Natura 2000 en KRW wanneer eisen en doelen van beide richtlijnen botsen. Zo zijn er Natura 2000-gebieden aangewezen waarin natuurwaarden gelden die zijn ontstaan als gevolg van een onnatuurlijke situatie. Deze waarden kunnen alleen maar behouden blijven als deze onnatuurlijke situatie in stand gehouden wordt, hetgeen voor de waterkwaliteit suboptimaal is. Voorbeeld hiervan zijn kalkmoerassen, die enkel in stand worden gehouden omdat kalkrijk restwater vanuit winningen in de gebieden wordt gepompt.

Ook het Gemeenschappelijke landbouwbeleid en de KRW kunnen strijdig zijn. Zo zal de Nederlandse landbouw, die produceert voor de wereldmarkt met een groeiende productie een nog grotere aanspraak maken op de watervoorraden. Dit leidt vooralsnog tot veelal te hoge belastingen met nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen en het niet halen van de van de KRW-doelen. Het is van belang dat landbouw- en waterkwaliteitsbeleid meer met elkaar in lijn worden gebracht.

Het toelatingsbeleid voor gewasbeschermingsmiddelen, geneesmiddelen en andere opkomende stoffen en de KRW kunnen strijdig zijn. Zo wordt met het huidige

toelatingsbeleid voor bestrijdingsmiddelen uitspoeling naar het grond en oppervlaktewater toegestaan. Deze uitspoeling leidt tot een achteruitgang van de kwaliteit van het grond en oppervlaktewater.

2. Medicijnen en andere opkomende stoffen

Medicijnresten en opkomende stoffen zijn stoffen waarvoor nog geen waterkwaliteitsnormen bestaan, maar waarvan het vermoeden bestaat dat ze schadelijk kunnen zijn voor de mens en/of het ecosysteem. Hieronder vallen humane- en diergeneesmiddelen en overige opkomende stoffen zoals brandvertragers en stoffen in cosmetica. Daarnaast vormen afbraakproducten (metabolieten) van deze stoffen ook problemen. De huidige procedure voor het afleiden van een norm bestaat grofweg uit de volgende stappen: opname van de stof op de zgn. aandachtstoffenlijst en na minimaal 12 maanden monitoren bepalen of er een significant risico is voor of via het aquatisch milieu. Het (toenemende) probleem is echter de toename van het aantal nieuwe opkomende stoffen en hun mogelijke risico voor de volksgezondheid en de waterkwaliteit. Een bijkomend probleem is dat voor deze stoffen niet altijd analysetechnieken beschikbaar zijn. Daarom is het van belang om al preventief, bij de toelatingsprocedure voor het op de markt brengen, dit risico voor de volksgezondheid en de waterkwaliteit te toetsen en te bepalen hoe om te gaan met niet-genormeerde (verdachte) stoffen. Het gaat hierbij dus niet om een directe tekortkoming in de KRW, maar om niet-toereikend toelatingsbeleid. Provincies pleiten daarom voor de opname van een afstemmingsbepaling in de KRW (en de verordeningen die toelating regelen) waarin wordt bepaald dat bij toelating van stoffen op de markt ook toetsing aan het belang van waterkwaliteit (KRW) plaatsvindt.

Vooraf voor microverontreiniging via diffuse bronnen is behoefte aan meer sturing door de Europese Unie. In de meeste meetpunten in ondiep grondwater worden microverontreinigingen aangetroffen. Ook in diep grondwater zijn deze stoffen op veel plaatsen doorgedrongen. De EU zou hierbij moeten inzetten op een Europese ketenaanpak met een mix aan regelgeving, beleid, communicatie, onderzoek en maatregelen. Daarnaast is het verder doorvoeren van het begrip "extended producers responsibility" op Europese schaal, waarbij producenten medeverantwoordelijk worden gehouden voor (het terugdringen van) de milieubelasting van de producten gedurende de gebruikscyclus, gewenst.

3. One out – all out principe

Bij de beoordeling en de rapportage voor de toestand van oppervlakte- en grondwater wordt het 'one out, all out' principe toegepast. Voor oppervlaktewater betekent dit dat de ecologische toestand automatisch wordt bepaald door het zwakst scorende kwaliteitselement en dat de chemische toestand niet goed is als 1 of meer stoffen (met een EU-norm) de norm niet halen. Zolang concentraties zich nog boven de norm bevinden zie je ondanks alle inspanningen geen tot weinig vooruitgang. Dit geeft niet de werkelijke verbetering aan op alle parameters als resultaat van de genomen maatregelen.

In Nederland presenteren we een algemene toestand voor grondwaterlichamen dat gebaseerd is op de testen voor het gehele grondwaterlichaam. De meeste grondwaterlichamen zijn in een goede algemene toestand, drie hebben een ontoereikende chemische toestand. Daarnaast presenteren we in welke mate grondwater een goede toestand heeft richting grondwaterafhankelijke natuur, drinkwater en oppervlaktewater (zogenoemde regionale testen). Deze leveren aandachtspunten op die ook doorwerken in de formulering van maatregelen. Dit wordt in Nederland inzichtelijk gemaakt met een zogenaamde vlekkenkaart waardoor voor grondwater een gedifferentieerd beeld kan worden gegeven. Deze vlekkenkaart wijkt af van de EU-

systematiek van het principe van one-out-all-out. Volgens de EU-systematiek zouden ook de regionale testen meegenomen moeten worden in het eindoordeel. Met de vlekkenkaart kan eenvoudiger worden gecommuniceerd mbt voortgang van de KRW-opgave. Het one out-all out principe lijkt daarom minder knellend voor grondwater dan voor oppervlaktewater.

Provincies zien daarom graag dat de wijze waarop er over de ecologische parameters en stofconcentraties wordt gerapporteerd wordt herzien, dan wel dat er een parallelle rapportagesystematiek wordt ontwikkeld die beter inzicht geeft in de mate waarin de doelen worden gehaald. Het toepassen van het huidige rapportageprincipe geeft te weinig beeld van voortgang op onderdelen. Het uiteindelijke einddoel van 100% doelbereik staat echter wat de provincies betreft niet ter discussie.

4. Toetsing bestrijdingsmiddelen in grondwater

De hoeveelheid bestrijdingsmiddelen in grondwaterlichamen wordt nu getoetst per individuele stof (norm 0,1 µg/l) en aan de som van alle stoffen (0,5 µg/l). Omdat steeds een andere stof boven de norm wordt aangetoond, maar de totale concentratie meestal onder 0,5 µg/l ligt, blijft het grondwaterlichaam in goede toestand ($\leq 20\%$ overschrijding van norm). Het veelvuldig aantreffen van ongewenste stoffen en bijhorende risico's worden niet duidelijk met de huidige toetsingsmethode. Daarmee lijkt de huidige toetsmethode niet het gewenste effect te hebben. De provincies spreken hier hun zorg over uit. Ook hier zou meer aandacht moeten zijn om de stoffen meer in samenhang te benaderen en daarbij ook aandacht te hebben voor de (niet-relevante) metaboliëten (zie ook punt 7).

5. Activiteiten in de ondergrond

Steeds meer activiteiten gaan plaatsvinden in de ondergrond, zoals Warmte Koude Opslag (WKO) en mijnbouwactiviteiten. Provincies vragen Europese aandacht voor de risico's van ondergrondse activiteiten, zoals de opslag van kernafval, CO₂ en het gebruik van WKO. Oplossingen vanuit klimaatdoelstellingen/energietransitie botsen vaak met doelstellingen voor waterkwaliteit. Art. 4 lid 7 van de KRW (betreft oppervlaktewaterbescherming) zegt "*De lidstaten maken geen inbreuk op de richtlijn, wanneer: het niet voorkomen van achteruitgang van een zeer goede toestand van een oppervlaktewaterlichaam naar een goede toestand het gevolg is van nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling*". Provincies pleiten voor een zelfde soort bepaling in de grondwaterrichtlijn.

6. Strategische grondwatervoorraden

Het vaststellen van beschermingszones voor de drinkwaterwinning, zoals gevraagd in artikel 7 KRW richt zich met name op het huidige gebruik van grondwater voor drinkwater. In provinciaal beleid wordt dit vooral toegepast binnen de grondwaterbeschermingsgebieden. Strategische grondwatervoorraden voor toekomstige generaties reiken echter tot (ver) buiten deze grondwaterbeschermingsgebieden. Om ook hier voldoende bescherming te kunnen garanderen is het algemene KRW-beginsel (zoals toegepast in Wet bodembescherming) van 'prevent and limit' (geen c.q. vermindering van inbreng van milieugevaarlijke stoffen) niet voldoende en is aanvullend beleid noodzakelijk. Daarbij is een belangrijk aandachtspunt hoe de grondwaterkwaliteitsopgave buiten beschermde gebieden praktisch vertaald wordt op basis van de instrumenten onder de Omgevingswet. Welk beschermingsbeleid van toepassing zou moeten zijn ter bescherming van de strategische grondwatervoorraden is nog niet duidelijk (vergelijkbare bescherming als grondwaterbeschermingsgebieden, dan wel anders), in

elk geval gaat het verder dan de bescherming van enkel de grond/drinkwaterbron. Ook in STRONG (Structuurvisie Ondergrond) zijn hierover nog geen keuzes gemaakt.

7. Monitoring

Het Rijk, waterschappen en provincies constateren dat huidige monitoringseisen de toepassing van nieuwe technieken en methoden in de weg staan. Provincies zien daarom graag dat de lidstaten meer ruimte wordt geboden om nieuwe technieken als eDNA-bepaling, effect based monitoring met bio-assays, passive sampling en remote sensing toe te passen. Ook in het normeren/toetsen van (opkomende)stoffen in water zou meer gebruik moeten worden gemaakt van nieuwe methodieken, waarin de totale toxiciteit centraler staat. Bij een brede screening op effectgerichte toxiciteit verbetert de relatie tussen ecologie en chemie en kunnen meer nieuwe stoffen worden geïdentificeerd. Indien stoffen EU-breed een probleem zijn dienen deze in aanmerking te komen voor prioritering en afleiding van normen op EU-niveau.

8. Voortzetting Kaderrichtlijn Water na 2027

Ook na 2027 moet de KRW worden voortgezet. Alle maatregelen ten behoeve van het bereiken van de goede ecologische en chemische toestand moeten voor 2027 genomen zijn. Echter voor het behouden van deze goede toestand, ondanks klimaatverandering en andere externe ontwikkelingen, blijft het nemen van maatregelen na 2027 noodzakelijk. We vragen de E.C. de KRW ook na 2027 te continueren. Het voorzetten van de stroomgebiedsbeheerplancycli van zes jaar, is daar een inherent onderdeel van.

9. Verkorte inspraakperiode KRW

De inspraakperiode voor de stroomgebiedbeheerplannen is nu verplicht 6 maanden. De periode is erg lang gezien de hele SGBP-periode van zes jaar nauw samen wordt opgetrokken. Provincies kunnen daarom instemmen met de verkorting van de inspraakperiode naar bijvoorbeeld 6 of 12 weken. Vereiste is hierbij wel dat dan ook de start van de inspraakperiode (normaal gezien is dat 22 december in het voorafgaande jaar voor vaststelling) naar achteren wordt verschoven (naar bijvoorbeeld mei in het zelfde jaar).

H3. IPO positie ten aanzien van de overstromingsrichtlijn (ROR – richtlijn overstromingsrisico's)

1. Grensoverschrijdende maatregelen met win-win effecten

De belangrijkste toegevoegde waarde van de ROR is wellicht dat er in het kader van deze richtlijn grensoverschrijdende afstemming moet plaatsvinden over overstromingsrisico's. Zowel voor de hoofdrijvers als voor de regionale grensoverschrijdende rivieren is het belangrijk om de kans op schadelijke en/of gevaarlijke overstromingen in internationaal verband te verminderen. In de richtlijn is opgenomen dat er geen afwenteling van overstromingsrisico's op andere landen mag plaatsvinden. Voor Nederland is het zeer belangrijk dat er door ingrepen in bovenstrooms gelegen landen de overstromingsrisico's bij ons niet toenemen. Dit is reeds in de richtlijn opgenomen.

Wat echter nog niet in de richtlijn is opgenomen is dat het meerwaarde heeft om tezamen met buitenlandse (bovenstroomse) partners te zoeken naar win-win situaties: maatregelen in het ene land die een gunstig effect hebben in het andere land. Door dergelijke grensoverschrijdende win-win maatregelen zou reductie van overstromingsrisico's in het ene land bijdragen aan vermindering van overstromingsrisico's in het andere (benedenstroomse land). In de ROR zou het streven naar dergelijke grensoverschrijdende win-win maatregelen moeten worden opgenomen. N.B. in de richtlijn is in de considerans al wel opgenomen dat partijen moeten streven naar een billijke verdeling van de kosten indien gezamenlijk wordt besloten tot het nemen van maatregelen die tot gemeenschappelijk voordeel strekken.

2. Grensoverschrijdende samenwerking bij hoogwatervoorspelling

Het voortzetten en waar mogelijk/nodig intensiveren van grensoverschrijdende afstemming over ROR-beoordeling, ROR-kaarten en ROR-plannen is vanuit communicatief oogpunt (naar de burger toe) gewenst en levert beter inzicht in grensoverschrijdende overstromingsrisico's. De verplichting van grensoverschrijdende afstemming is reeds in de ROR opgenomen.

Ook kan middels afstemming in het kader van de ROR een betere grensoverschrijdende hoogwatervoorspelling (vooral voor regionale rivieren laat deze nog te wensen over) worden bereikt. In de ROR zou het streven om door internationale samenwerking tot betere hoogwatervoorspellingen te komen moeten worden opgenomen.