



Redeneerlijnen

Adviesnota Schoon Water Rijn-West 2016 - 2021

Stap voor stap naar schoon en gezond water

Regionaal Bestuurlijk Overleg Rijn-West
Juni 2014



Redeneerlijnen Deelstroomgebied Rijn-West

Uitzonderingen

De termijn voor het halen van de KRW milieudoelstellingen van artikel 4, lid 1, KRW kan verlengd worden met zes jaar (artikel 4, lid 4, KRW), mits de toestand van het aangetaste waterlichaam niet verslechtert. Deze termijnverlenging kan worden toegepast als de verbetering van de watertoestand technisch niet haalbaar of onevenredig kostbaar is. Als de natuurlijke omstandigheden dusdanig zijn dat de doelstellingen niet binnen die termijnen kunnen worden gehaald, mag de gefaseerde deadline zelfs worden verplaatst tot na 2027. Vaak spelen verschillende factoren, die elkaar wederzijds beïnvloeden of aanvullen gelijktijdig een rol.

Motivaties en redeneerlijnen

Om bij te dragen aan een transparante en adequate motivering van keuzes die waterbeheerders hebben gemaakt bij het bepalen van doelen en vaststellen van het maatregelenpakket heeft het RBO Rijn-West gezamenlijk een aantal "redeneerlijnen" opgesteld. Hiermee willen we onder andere voldoen aan de wens van de Europese Commissie voor een helderder motivering van deze keuzes. Partners in Rijn-West kunnen in hun waterplannen en factsheets gebruik maken van deze redeneerlijnen.

De redeneerlijnen voor verschillende onderwerpen zijn opgenomen in de Adviesnota Schoon Water Rijn-West, vastgesteld door het RBO Rijn-West in juli 2014:

<http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/publicaties-krw/publicaties-rijn-1/mijlpalen/@38656/adviesnota-schoon/>

| | |
|---|----|
| Redeneerlijn 1 - nutriënten | 3 |
| Redeneerlijn 2 - Afwenteling | 5 |
| Redeneerlijn 3 – Overige wateren | 7 |
| Redeneerlijn 4 - Motiveringen voor achterblijvend doelbereik of (schijnbare) tijdelijke achteruitgang <i>oppervlaktewater</i> | 8 |
| Redeneerlijn 5 - Motiveringen voor achterblijvend doelbereik of (schijnbare) tijdelijke achteruitgang <i>grondwater</i> | 10 |
| Redeneerlijn 6 - Niet-beïnvloedbare 'natuurlijke' achtergrondbelasting | 11 |
| Redeneerlijn 7 - Motiveringen voor Fasering: technisch onhaalbaar (grond- en oppervlaktewater) | 13 |
| Redeneerlijn 8 - Motiveringen voor Fasering: onevenredig kostbaar (grond- en oppervlaktewater) | 15 |
| Redeneerlijn 9 - Motiveringen voor Fasering: natuurlijke omstandigheden (grond- en oppervlaktewater) | 17 |
| Redeneerlijn 10 - Prioritering van maatregelen | 18 |
| Redeneerlijn 11 - Maatregelen voor Natura2000-gebieden | 19 |
| Redeneerlijn 12 - Maatregelen voor zwemwateren | 20 |
| Redeneerlijn 13 - Maatregelen voor winning van drinkwater voor menselijke consumptie | 21 |
| Colofon | 23 |

Redeneerlijn 1 - Nutriënten

Nutriënten spelen een sleutelrol in de ecologie van het water. Dat geldt voor stikstof én fosfor. Ze sturen, vooral in meren en plassen, de algenconcentraties en zijn daarmee cruciaal voor de helderheid van het water. Helder water is een belangrijke randvoorwaarde voor een gezonde ontwikkeling van planten, macrofauna en vissen. In sloten en weteningen spelen nutriënten een rol bij het evenwicht tussen ondergedoken waterplanten en kroos. Overmaat aan nutriënten schaadt: deze kan immers leiden tot dichte kroosdekken en drijfslagen van blauwalgen in zoete wateren en schuimvormende algen in de Noordzee. Hierdoor kan zuurstofgebrek ontstaan en wordt de soortenrijkdom van planten en macrofauna verstoord. Klimaatverandering kan deze problematiek nog versterken, zodat de urgentie van maatregelen op dit gebied toeneemt.

'Nee, tenzij'

In de huidige situatie voldoet de ecologie op veel plaatsen niet aan de gewenste toestand door een overmaat aan nutriënten. Belangrijke redenen hiervoor zijn de emissies uit de landbouw en het complexe bodem-watersysteem in Rijn-West. Via uit- en afspoeling is sprake van een flinke belasting van oppervlakte- en grondwater met nutriënten. Het generieke mestbeleid is erop gericht om de landbouwemissies terug te dringen. Dit beleid heeft echter nog maar beperkt geleid tot verbetering van de waterkwaliteit. Rijn/West is van mening dat ook regionaal beleid nodig is, niet als vervanging van generiek beleid maar als aanvulling daarop.

In de eerste SGBP-planperiode hanteerde Rijn-West daarom het principe van "nee, tenzij": we halen de goede ecologische toestand niet, tenzij:

- het rijk de juiste generieke maatregelen neemt om nutriëntenemissies naar water afdoende te verlagen;
- we zorgen voor aanvullend regionaal nutriëntenbeleid.

Generiek beleid

Voor de komende planperiode heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken in het kader van het Vijfde Actieprogramma Nitraatrichtlijn een verscherping van het mestbeleid aangekondigd. Dat is behalve voor verbetering van oppervlakte- en grondwaterkwaliteit ook nodig om in aanmerking te blijven komen voor derogatie in het kader van de Nitraatrichtlijn in de periode 2014-2017. Als alles volgens plan verloopt, leiden deze plannen tot een afname van het nationale mestaanbod voor gebruik op landbouwgrond. Het is nog niet duidelijk waar, in welke mate en hoe snel dat leidt tot verbetering van de waterkwaliteit. De plan-MER bij de Nitraatrichtlijn geeft hiervoor een prognose. Wij verwachten in elk geval van het Rijk dat het alles op alles zet om deze doelen ook te halen.

Regionaal beleid

Daarnaast zal regionaal beleid een aanvullende rol moeten spelen. Wij zien de samenwerking met en de inzet van de sector en van gebiedscollectieven nadrukkelijk als kans. Voor een effectieve aanpak van nutriëntenemissies verwachten wij een intensieve inzet van overheden én de landbouwsector. Daarover zijn in het kader van het Nutriëntenadvies Rijn-West en DAW en afspraken gemaakt, onder andere het Besluit tot samenwerken van juni 2013 en de bestuurlijke overeenkomsten voor het veenweide- en bollengebied. Overheden en agrarische sector werken samen aan de reductie van emissies, waarbij als uitgangspunt geldt dat er een balans mogelijk is tussen een goede rentabiliteit van de agrarische bedrijfsvoering en een goede waterkwaliteit. Er zijn voor de komende planperiode, in tegenstelling tot zes jaar geleden, in Rijn-West veel kansrijke maatregelen geformuleerd die de emissie van nutriënten vanuit de landbouw en het bodem-watersysteem kunnen reduceren. Wij verwachten daarbij dat er voldoende middelen (POP3) beschikbaar komen om het regionale beleid handen en voeten te geven.

Conclusie

De partijen in Rijn-West zijn positief over het voornemen om de emissies van nutriënten op diverse fronten aan te pakken. De effectiviteit van deze aanpak moet echter nog in de praktijk



worden bewezen. Op dit moment is geen zekerheid over de te behalen resultaten, onder andere omdat de verschillende instrumenten (Groenblauwe Diensten, POP3) nog volop in ontwikkeling zijn. De grondhouding van Rijn-West is daarom op dit moment ; NEE, TENZIJ. Dat betekent dat Rijn-West er vooralsnog vanuit gaat dat de vastgestelde doelen (nog) niet haalbaar zijn, TENZIJ het mestbeleid voldoende effectief is, TENZIJ voldoende maatregelen die zijn geformuleerd vanuit DAW en Nutriëntenadvies Rijn-West worden genomen en TENZIJ er voldoende middelen via POP-3 beschikbaar worden gesteld.

Als gedurende de planperiode blijkt dat de maatregelen effectief zijn en daadwerkelijk leiden tot afdoende reductie van emissies en daardoor tot realisatie van daarmee samenhangende doelen, dan is er in Rijn-West de bereidheid om de grondhouding wijzigen in 'JA, MITS': de vastgestelde doelen zijn haalbaar, MITS het mestbeleid voldoende effectief is, MITS voldoende maatregelen die zijn geformuleerd vanuit DAW en Nutriëntenadvies Rijn-West worden genomen en MITS er voldoende middelen via POP-3 beschikbaar worden gesteld.

Redeneerlijn 2 - Afwenteling

Water stroomt en houdt zich niet aan grenzen van landen, provincies en evenmin aan beheergebieden van waterschappen. Dat geldt ook voor stoffen die invloed hebben op de waterkwaliteit in een gebied. Afstemmen van plannen en maatregelen tussen de verschillende waterbeheerders en stroomgebieden is dus noodzakelijk. Bij de vaststellen van doelen en het formuleren van maatregelen houden wij rekening met het waar mogelijk voorkomen van afwenteling naar de Noordzee.

Maatregelen zijn meestal in eerste instantie gericht op het halen van de KRW-doelen voor het betreffende waterlichaam. Daarnaast hebben we aandacht voor het halen van doelen voor benedenstrooms gelegen wateren en – indien relevant - doelen voor grondwater.

In de kustwaterlichamen zelf zijn geen maatregelen te treffen tegen verontreiniging die afkomstig is van bovenstroomse bronnen: signaleren van de problemen richting bovenstroomse partners is daarom de enige en belangrijke optie. De KRW-kustwaterlichamen liggen tevens in het werkingsgebied van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) en vervullen daardoor ook een belangrijke signaleringsfunctie vanuit de KRM richting de KRW.

Voor het behalen van de KRW- en KRM-doelen op de Noordzee vormen fytoplankton en de probleemstoffen stikstof, fosfaat, koper en zink frequent een knelpunt. In de kustzone nemen weliswaar de omvang en intensiteit van eutrofiëringseffecten af (in termen van chlorofyl-a en plaagalg *Phaeocystis*), maar worden de “thresholds” (grenswaarden) voor deze indicatoren overschreden. Bovendien zijn de nutriëntenconcentraties nog steeds te hoog en is de situatie nog steeds niet stabiel. Omdat in de kustwateren zelf geen maatregelen zijn te treffen kunnen de problemen alleen worden opgelost als bovenstrooms maatregelen worden genomen.

Omdat het aandeel van Rijnwater in de kustzone substantieel is (15% tot 20%), draagt de aanvoer van Rijnwater ook substantieel bij aan de belasting van de Noordzee-kustzone. De bijdrage vanuit Rijn-West is relatief (ten opzichte van het internationale Rijnstroomgebied) beperkt. Maar in verhouding tot het Rijn-West oppervlak binnen het Rijnstroomgebied levert Rijn-West een relatief hoge bijdrage aan vrachten van stikstof, fosfaat, koper en zink. Soms zijn koper en zink (als gevolg van de beoordelingsmethodiek waarbij biologische beschikbaarheid maatgevend is) in de binnenwateren niet normoverschrijdend aanwezig, terwijl deze stoffen in de Noordzee wel biologisch beschikbaar komen en voor problemen kunnen zorgen.

De grootste bron van stikstof en fosfaat is uit- en afspoeling in het landelijk gebied (ongeveer 60% voor stikstof en fosfaat), gevolgd door rwzi's en ongezuiverde lozingen. Volgens een globale inschatting is 50% tot 80% van de uit- en afspoeling landelijk gebied (landbouw) beïnvloedbaar. Voor koper zijn RWZI's en ongezuiverde lozingen (totaal 43%), uit- en afspoeling landelijk gebied (26%), en verkeer en vervoer (22%) belangrijke bronnen. Voor zink zijn uit- en afspoeling landelijk gebied (40%), RWZI's en ongezuiverde lozingen (totaal 39%) en verkeer en vervoer (14%) grote bronnen.

Omdat in de kustwaterlichamen zelf geen maatregelen zijn te treffen tegen de te hoge concentraties vervuilende stoffen is signaleren van de problemen richting bovenstroomse partners de enige en belangrijke optie.

Naast afwenteling naar de Noordzee vindt afwenteling tussen waterschappen en vanuit Rijkswateren naar beheergebieden van waterschappen eveneens plaats. Het betreft de probleemstoffen (N, P, Cu en Zn) en stoffen en parameters die niet behoren tot de categorie probleemstoffen maar die er mogelijk toe bijdragen dat chemische en ecologische doelen niet worden gehaald.

Afwenteling richting beschermde gebieden is ook een punt van aandacht. Het betreft met name afwenteling van nutriënten vanuit brongebieden naar beschermde gebieden. Waterbeheerders



zijn ervoor verantwoordelijk om beschermde gebieden in te passen in hun waterbeheerplannen en stroomgebiedbeheerplannen. Om het inpassen van beschermde gebieden een impuls te geven hebben de partners in Rijn-West het project 'Afwenteling naar beschermde gebieden' opgestart.

3

Redeneerlijn 3 – Overige wateren

De KRW geldt voor al het water (artikel 1 KRW), maar niet alle oppervlaktewateren zijn aangewezen als KRW-waterlichaam. Formeel (volgens de KRW) moeten we alleen voor de oppervlaktewaterlichamen de ecologische doelen aantoonbaar bereiken. Maar ook maatregelen ten behoeve van de waterkwaliteit in de ‘overige wateren’ zijn maatschappelijk relevant en hebben dikwijls indirect een positieve invloed op de toestand van de KRW-waterlichamen. Daarom hebben we – meer dan in de eerste SGBP-planperiode - oog voor nuttige maatregelen in ‘overige wateren’.

Waterbeheerders dragen de verantwoordelijkheid voor de waterkwaliteit voor al het oppervlaktewater in hun beheergebied, niet alleen voor de oppervlaktewaterlichamen. Naast de KRW-waterlichamen hebben ook de overige oppervlaktewateren onze aandacht. Voor de doelen voor de chemische toestand in de overige wateren sluiten we aan bij de doelen uit het BKMW, die door de provincies in hun plannen van toepassing zullen worden verklaard. De biologische doelen voor de overige wateren bepalen we met de methodiek die aansluit bij de KRW-methodiek en is opgesteld in opdracht van IPO en de Unie van Waterschappen. We leggen die doelen vast in regionale plannen en we zien het realiseren van die doelen als een inspanningsverplichting. In de komende planperiode (SGPB-2) zullen we de doelen voor overige wateren uitwerken.

Redeneerlijn 4 - Motiveringen voor achterblijvend doelbereik of (schijnbare) tijdelijke achteruitgang oppervlaktewater

Ondanks maatregelen is er niet voor alle waterlichamen verbetering van de ecologische toestand zichtbaar en lijkt er soms zelfs sprake te zijn van achteruitgang. In Artikel 4.6 van de KRW is aangegeven dat tijdelijke achteruitgang van de toestand is toegestaan indien dit het resultaat is van omstandigheden die zich door een natuurlijke oorzaak of overmacht voordoen of het gevolg is van omstandigheden die zijn veroorzaakt door redelijkerwijs niet te voorzien ongevallen. Indien tijdelijke achteruitgang als gevolg van één van de bovenstaande voorwaarden aan de orde is, dan moet daarvan een goede motivering worden gegeven.

In de praktijk blijkt er in Rijn-West nauwelijks sprake te zijn van werkelijke achteruitgang, maar wordt de slechtere beoordeling van de waterkwaliteit van het oppervlaktewater veroorzaakt door veranderde maatlatten, een andere typering (en dus toetsing aan een andere maatlat), natuurlijke variatie in meetresultaten of een verbeterde nauwkeurigheid van de metingen. Voor de waterlichamen waar dit relevant is zijn in de factsheets de volgende motiveringen opgenomen:

- 1. [Veranderde maatlatten](#).** Sinds de beoordeling bij de aanvang van de vorige planperiode zijn de maatlatten waarmee de toestand wordt bepaald aangepast. Dit heeft er toe geleid dat er na toetsing met nieuwe maatlatten soms een slechtere toestand is bepaald dan bij de eerste beoordeling. In de praktijk blijkt de werkelijke toestand na toetsing met de oude maatlatten niet te zijn verslechterd.
Toelichting: In 2012 zijn aanpassingen aangebracht in de KRW maatlatten voor natuurlijke watertypen en is beoordeeld welke gevolgen deze aanpassingen hebben voor de kunstmatige typen. De aanpassingen betreffen enerzijds verbeteringen in de kwaliteit en robuustheid van de maatlatten naar aanleiding van de evaluatie. Anderzijds gaat het om stroomlijning met de resultaten van de internationale intercalibratie. De verschillen tussen de 'oude beoordeling' (SGBP-1) en de 'nieuwe beoordeling' (SGBP-2) zijn gepresenteerd in het Verschillendocument KRW Maatlatten SGBP-1 en SGBP-2 (RWS, 2013). Om te controleren of er daadwerkelijk sprake is van een verslechtering van de toestand hebben waterbeheerders de toestand ook met de oude maatlatten getoetst. Daaruit bleek dat er van een werkelijke achteruitgang van de toestand geen sprake was.
- 2. [Nieuwe typering](#).** Verbeterde inzichten hebben geleid tot een nieuwe typering van het waterlichaam. Bij een ander type waterlichaam horen ook andere maatlatten met andere klassengrenzen. Toetsing aan deze maatlatten heeft in een aantal gevallen geleid tot een slechtere beoordeling van de toestand dan de eerste beoordeling. In de praktijk hoeft de toestand niet te zijn verslechterd.
Toelichting: met name als aan een waterlichaam een watertype wordt toegekend met een 'strengere' maatlat (d.w.z. dat de werkelijke toestand beter moet zijn om het GEP te bereiken), dan zal de beoordeling van een feitelijk niet verslechterde toestand toch leiden tot een slechtere score op de maatlat.
- 3. [Toevalsfactor](#).** Vanwege de natuurlijke variatie in (ecologische) meetdata ten gevolge van toevalligheden bij de bemonstering en/of weersomstandigheden en vanwege de betrekkelijk lage monitoringfrequentie kan een beoordeling van de huidige toestand slechter uitvallen dan de eerste beoordeling. In de praktijk hoeft de toestand niet te zijn verslechterd. Dit zou aanleiding kunnen zijn om de monitoringfrequentie te evalueren.
Toelichting: variaties in ecologische data kunnen van jaar tot jaar optreden. De bandbreedte van variaties in ecologische data is niet bekend. Pas na een groter aantal metingen kunnen onderbouwde conclusies over trends (voortgang of achteruitgang) worden getrokken.



4. [Nauwkeuriger meten](#). Door verbeterde inzichten in het watersysteem en verbeterde monitoring is een nauwkeurigere toestandsbepaling mogelijk dan bij de eerste beoordeling, die vaak is ingeschat op basis van *expert judgement* en niet op basis van kennis van meetgegevens per waterlichaam. Als de eerste beoordeling te positief was kan de nieuwe beoordeling slechter uitvallen. In de praktijk hoeft de toestand niet te zijn verslechterd.
Toelichting: Waar in 2009 nog niet voor alle kwaliteitselementen meetgegevens voor handen waren zijn deze inmiddels wel beschikbaar. De huidige beoordeling is dus in beginsel nauwkeuriger dan de beoordeling van de toestand in 2009.
-

5

Redeneerlijn 5 - Motiveringen voor achterblijvend doelbereik of (schijnbare) tijdelijke achteruitgang *grondwater*

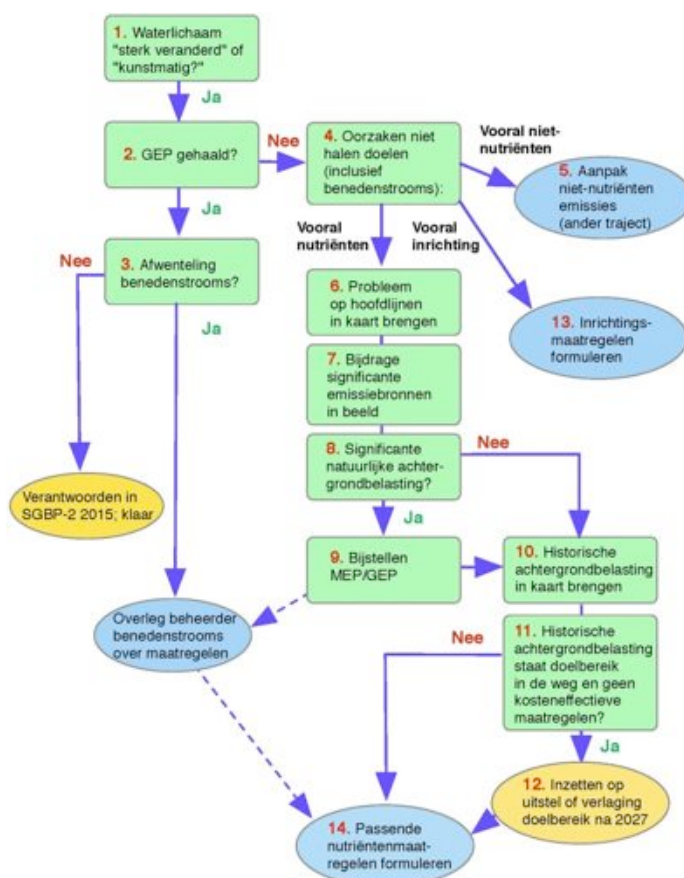
Zoals hierboven is gepresenteerd kan het ook voor grondwater voorkomen dat de beoordeling van de toestand in 2014 slechter uitvalt dan de score in 2009. Andere oorzaken dan de genoemde kunnen zijn gelegen in natuurlijke omstandigheden (bijvoorbeeld extreme overstromingen of langdurige perioden van droogte) of in ongelukken (bijvoorbeeld calamiteuze lozingen of lozingen van sterk verontreinigd bluswater na brand in een industriële inrichting). Ook kan er sprake van overmacht: doordat opgepompt grondwater bij de winningen voor menselijke consumptie al tientallen jaren of meer onderweg is kan vervuiling die lang geleden in het grondwater is terechtgekomen na een jarenlange 'reis' lokaal tot een achteruitgang van de kwaliteit leiden.

Ten slotte kan het voorkomen dat een slechter oordeel geen werkelijke maar een schijnbare achteruitgang indiceert: door natuurlijke variatie in meetdata ten gevolge van toevalligheden bij de bemonstering kan een beoordeling van de huidige toestand slechter uitvallen dan de eerste beoordeling. In de praktijk is de toestand niet verslechterd. Dit zou ervoor pleiten om de frequentie van monitoring te evalueren.

6

Redeneerlijn 6 - Niet-beïnvloedbare ‘natuurlijke’ achtergrondbelasting

Een deel van de nutriënten is afkomstig uit niet beïnvloedbare natuurlijke bronnen zoals voedselrijke kwel. Niet-beïnvloedbare bronnen worden beschouwd als natuurlijke achtergrondbelasting¹. De omvang van deze natuurlijke achtergrondbelasting is in de afgelopen jaren voor veel gebieden vastgesteld. Voor waterlichamen die te maken hebben met een substantiële achtergrondbelasting is het behalen van eerder geformuleerde doelen niet haalbaar. Bij de vraag of doelactualisatie aan de orde is hanteren we het onderstaande stappenplan als leidraad. Het stappenplan is afkomstig uit het rapport Nutriëntenmaatwerk in de polder van de Nutriëntenadviesgroep Waterschappen Rijn-West (2012).



Figuur 1: Stappenplan voor eventuele doelactualisatie

In Rijn-West speelt natuurlijke achtergrondbelasting:

- met zekerheid een rol in 69 waterlichamen (27% van het totaal). In 8 waterlichamen is deze bijdrage zelfs overheersend. In alle 8 heeft inmiddels doelactualisatie plaatsgevonden. In 61 waterlichamen is deze bijdrage significant. Voor 28 hiervan zijn

¹ Het begrip natuurlijke achtergrondbelasting wordt regelmatig verward met het begrip historische belasting. In tegenstelling tot natuurlijke achtergrondbelasting is historische belasting niet natuurlijk en wél beïnvloedbaar.



de doelen inmiddels geactualiseerd, voor de andere 33 gebeurt dat in de loop van de komende planperiode.

- mogelijk nog een rol in 87 andere waterlichamen (34% van het totaal). Dat wordt in de loop van de komende planperiode in beeld gebracht en waar nodig zal vervolgens doelactualisatie plaatsvinden.
- niet of nauwelijks een rol in 101 waterlichamen (39% van het totaal). Hier is doelactualisatie niet aan de orde.

Met andere woorden: er ligt dus voor de komende planperiode voor 120 waterlichamen nog een opgave m.b.t. natuurlijke achtergrondbelasting.

Redeneerlijn 7 - Motiveringen voor Fasering: technisch onhaalbaar (grond- en oppervlaktewater)

Grondverwerving

Grondverwerving vindt vrijwel altijd plaats op vrijwillige basis. Dit is een tijdrovend proces. Te voortvarend grond verwerven kan leiden tot het onnodig opdrijven van grondprijzen. Kansen om grond te verwerven zijn vaak gebonden aan bepaalde gebeurtenissen (ruilverkaveling, bedrijfsovernames), die dikwijls juridische procedures met een lange doorlooptijd kennen. Pas nadat de grond is verworven kan realisatie van de maatregel starten. Om één of meerdere van de bovenstaande redenen kunnen niet alle maatregelen al in deze planperiode zijn genomen en kan het doel nog niet worden gerealiseerd.

Maatschappelijk draagvlak creëren kost tijd

Uitvoering van maatregelen met een aanzienlijke impact op de omgeving moet goed worden voorbereid: de direct betrokken partijen moeten goed worden voorgelicht over de wijze van uitvoering en consequenties. Dat is nodig voor maatschappelijk begrip en draagvlak. Het organiseren van maatschappelijke betrokkenheid kost zoveel tijd dat betreffende maatregelen niet in de komende planperiode kunnen worden uitgevoerd en dus kan het doel nog niet worden gerealiseerd.

Maatschappelijk draagvlak creëren lukt niet

De uitkomst van het proces van het organiseren van draagvlak is negatief: er is onvoldoende draagvlak en te weinig medewerking voor de maatregelen ter verbetering van de kwaliteit. Zonder medewerking is uitvoering van de maatregelen vooralsnog niet mogelijk.

Synergie met andere beleidsvoornemens

Naast de KRW-doelen zijn in dit waterlichaam ook andere doelen (natuur, veiligheid, zoetwater) aan de orde, zodat naast KRW-maatregelen ook andere maatregelen moeten worden getroffen. Daarom moet worden gezocht naar synergie, zowel bij uitvoering als bij financiering. Uitvoering van KRW-maatregelen in combinatie met andere maatregelen zorgt voor meer efficiëntie, minder overlast en lagere kosten. Daarom zullen de gecombineerde maatregelen pas in een volgende planperiode worden getroffen en kan het doel nog niet worden gerealiseerd.

Samenhang met andere waterbeheermaatregelen

Sommige KRW-maatregelen kunnen niet zelfstandig worden doorgevoerd, maar alleen binnen een groter project (peilbesluit, watergebiedsplan of gemaalrenovatie), dat per gebied of kunstwerk maar eens in de zoveel tijd plaatsvindt. Uit kosten- en efficiëntieoverwegingen zullen maatregelen daarom in een later planperiode worden genomen en kunnen de bijbehorende doelen ook pas later worden gerealiseerd.

Uitvoeringscapaciteit

Vorbereiding en uitvoering van het totale voorgestelde pakket aan KRW-maatregelen in de komende planperiode vraagt specifieke kennis en capaciteit, die daarvoor in onvoldoende mate aanwezig is. Op basis van kosteneffectiviteit is een prioriteitsvolgorde van maatregelen bepaald. Omdat de uitvoeringscapaciteit slechts toereikend is om een aantal andere kosten-effectievere maatregelen te treffen zullen niet alle maatregelen in de komende planperiode worden uitgevoerd en kan het doel nog niet worden gerealiseerd.

Onzekerheid over effectiviteit of uitvoerbaarheid

Maatregelen zijn vermoedelijk effectief, maar voordat deze in de praktijk worden toegepast moet de effectiviteit of toepasbaarheid daarvan in de desbetreffende situatie nader worden onderzocht, of moet de ervaring van pilotprojecten worden afgewacht.



Nalevering historische belasting

Nadat bronnen van verontreinigingen (waaronder nutriënten) zijn beperkt of weggenomen zijn deze stoffen vaak nog lange tijd in het milieu aanwezig, en hebben effect op de ecologische en chemische toestand. De aanwezigheid en effecten verdwijnen pas op de lange termijn. Geforceerd verwijderen uit het milieu is veelal technisch onhaalbaar en/of buitensporig duur. Daardoor wordt het doel vooralsnog niet bereikt.

Trage effecten maatregelen

Een aanzienlijk deel van de (inrichtings)maatregelen is al in de eerste planperiode uitgevoerd. Uit onderzoek is gebleken dat het een aantal jaar kan duren voordat het ecosysteem zich volledig heeft aangepast aan een nieuwe situatie, bijvoorbeeld omdat het tijd kost voor bepaalde soorten om nieuw habitat te koloniseren. Om deze redenen worden effecten van getroffen maatregelen pas na de eerste planperiode zichtbaar.

Redeneerlijn 8 - Motiveringen voor Fasering: onevenredig kostbaar (grond- en oppervlaktewater)

Te hoge lasten

Financiering van alle maatregelen voor het bereiken van de goede toestand/potentieel binnen de komende planperiode zou leiden tot een lastenstijging die maatschappelijk niet acceptabel wordt geacht. Op basis van kosteneffectiviteit is een prioriteitsvolgorde van maatregelen bepaald. Omdat de financiële middelen slechts toereikend zijn om de meest kosteneffectieve maatregelen te treffen zal het doel in de komende planperiode nog niet zijn gerealiseerd.

De gemeenten, waterschappen en provincies in Rijn-West besteden aan het waterbeheer (waterveiligheid, wateroverlast, watervoorziening, watersysteembeheer incl. grondwater en waterketenbeheer incl. riolering) jaarlijks (peiljaar 2013) € **2,2 miljard**. Daarvan wordt € **1,2 miljard** besteed aan maatregelen die moeten zorgen voor 'geen achteruitgang' van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater². De hoogte van dit bedrag betreft hoofdzakelijk de kapitaallasten, vervanging, beheer en onderhoud van riolering en afvalwaterzuiveringsinstallaties. Deze inspanningen zijn in de voorgaande jaren/decennia gepleegd om waterverontreiniging terug te dringen en de ecologie te verbeteren.

Om onze ambities voor het bereiken van de KRW waterdoelen te realiseren zijn in de gebiedsprocessen door RWS, provincies en waterschappen benodigde en haalbare maatregelen in beeld gebracht. In de planperiode 2016-2021 wordt per jaar gemiddeld € **65 miljoen** besteed aan extra verbetermaatregelen voor de waterkwaliteit.

Om het waterbeheer en de verbeteringsmaatregelen in de planperiode te dekken bedraagt de geprognosticeerde lastenstijging gemiddeld voor de gemeenten in Rijn-West gemiddeld 1,0 % per jaar en voor de waterschappen in Rijn-West ca. 1,5 % per jaar. Dit zijn gemiddelden, er zijn soms verschillen van betekenis tussen afzonderlijke waterschappen en gemeenten. Provincies en Rijkswaterstaat kunnen hier op dit moment geen indicatie van geven.

Gezien de economische en bestuurlijke situatie wordt dit door waterschapsbesturen aangemerkt als een maximum van wat onder de gegeven omstandigheden maatschappelijk aanvaardbaar is. Uitvoering van alle effectieve KRW-maatregelen in de planperiode 2016-2021 zou ten koste gaan van andere opgaven en belangen, dan wel leiden tot een onacceptabele lastenstijging voor burgers en bedrijven. Met andere woorden: uitvoering van alle maatregelen zou leiden tot disproportionele kosten. Daarom zal in het SGBP-2 een 'betaalbaar pakket maatregelen worden opgenomen, dat tot stand is gekomen door het stellen van prioriteiten.

Een nadere onderbouwing en motivering van de investeringen in waterkwaliteit per beheerder voor de komende planperiode 2016 – 2021 is opgenomen in de regionale waterbeheerplannen. Een overzicht van deze plannen is te vinden op www.rijnwest.nl

Mestbeleid

Voor dit waterlichaam is bemesting door de landbouw de belangrijkste bron van nutriënten, die het bereiken van de doelen nog niet mogelijk maakt. Hoewel het generieke mestbeleid significant bijdraagt aan doelrealisatie is het voor het bereiken van de doelen in 2021 naar verwachting niet voldoende. Nog zwaardere inzet leidt echter tot disproportionele kosten voor de landbouwsector, zoals is vastgesteld in de politieke besluitvorming van de Actieprogramma's in het kader van de

² Het betreft kosten van inzameling en transport van afvalwater, hemelwater en grondwater, afvalwaterzuivering en emissiebeheer.



Nitraatrichtlijn. Daarenboven geldt dat de voorraad nutriënten in de bodem dusdanig is dat ook bij 0-bemesting de niveaus in het water in 2021 boven de norm zullen liggen.

Zuivering afvalwater

Voor dit waterlichaam is effluent van de rwzi de belangrijkste bron van nutriënten, die het bereiken van de doelen nog niet mogelijk maakt. Voor de zuivering van het afvalwater worden reeds zeer hoge kosten gemaakt. De verdere aanpak van de zuiveringsinstallatie is disproportioneel kostbaar.

Kosteneffectiviteit: te geringe baten

De totale kosten van deze maatregel wegen in de huidige situatie niet op tegen de maatschappelijke baten, of hierover bestaat nog onvoldoende zekerheid. Mogelijk wordt de maatregel in een latere fase alsnog haalbaar door synergie, cofinanciering of innovatie.

Kosteneffectiviteit: elders hogere kosteneffectiviteit

De totale kosten van deze maatregel wegen niet op tegen de maatschappelijke baten, omdat maatregelen buiten het KRW-waterlichaam een hogere kosteneffectiviteit hebben.

Kosteneffectiviteit: andere maatregelen eerst

De maatregel is pas kosteneffectief nadat eerst andere maatregelen zijn uitgevoerd (bijvoorbeeld het verder terugdringen van nutriënten)

Natura2000-gebieden

Deze motivering heeft betrekking op het niet halen van doelen in Natura2000-gebieden die kampen met verdrogingsproblematiek. De verdrogingopgave en de aanpak ervan maken deel uit van de beheerplannen Natura2000. In de komende planperiode worden maatregelen uitgevoerd om de achteruitgang te voorkomen. De onderbouwing staat in de diverse beheerplannen Natura2000. De financiering is in belangrijke mate afhankelijk van het rijk. Ten aanzien van de inzet van PAS middelen zijn landelijke afspraken gemaakt.

Ook hier geldt dat een deel van de maatregelen alleen gerealiseerd kan worden als gronden zijn verworven. Het beleid is dat verwerven alleen op vrijwillige basis plaatsvindt. Mocht verwerven niet lukken binnen de planperiode, dan worden maatregelen uitgesteld en is realisatie van de doelen nog niet bereikbaar.

Grondwaterwinningen

Deze motivering heeft ook betrekking op situaties waarbij een bodemvervuiling (puntbron) een drinkwaterwinning bedreigt. Per sanering wordt bepaald of de kosten daarvan opwegen tegen het maatschappelijke belang van openhouden van de drinkwaterwinning. Met name in stedelijke gebieden kan bescherming van een winning onevenredig kostbaar zijn.

Redeneerlijn 9 - Motiveringen voor Fasering: natuurlijke omstandigheden (grond- en oppervlaktewater)

Natuurlijke achtergrondbelasting

Uit onderzoek in de afgelopen planperiode is gebleken dat veel oppervlaktewaterlichamen in Rijn-West te maken hebben met een hoge, voor een belangrijk deel niet-beïnvloedbare achtergrondbelasting met nutriënten. De eerder vastgestelde GEP's zijn daarom in deze waterlichamen nog niet haalbaar.

Ook voor grondwater is het denkbaar dat een goede toestand aan het einde van de planperiode nog niet haalbaar is. Hieronder zijn de motiveringen voor fasering van het bereiken van doelen voor grondwateren gepresenteerd.

Trage effecten maatregelen

Uit onderzoek is gebleken dat het een aantal jaar kan duren voordat het ecosysteem zich volledig heeft aangepast aan een nieuwe situatie, bijvoorbeeld omdat het tijd kost voor bepaalde soorten om nieuw habitat te koloniseren. Om deze redenen worden effecten van getroffen maatregelen pas later zichtbaar. Geforceerd ingrijpen in de biologie zelf is – voor zover al uitvoerbaar – kostbaar en roept vaak veel maatschappelijke weerstand op.

Grondwaterwinningen

Deze motivering heeft betrekking op het niet halen van doelen bij grondwaterwinningen. Het opgepompte water bij de winningen voor menselijke consumptie is grondwater dat tientallen jaren of meer onderweg is. Dat betekent dat vervuiling die met het grondwater al onderweg is uiteindelijk de bron nog zal bereiken. Het beleid is erop gericht om, door middel van het opstellen van een risicoanalyse per winning (gebiedsdossiers) en uitvoeringsprogramma's voor te nemen maatregelen, vervuiling in de toekomst te voorkomen. De termijn waarop die maatregelen effect bij de winning hebben, hangt af van de ouderdom van het onttrokken grondwater en is veelal langer dan de te beschouwen planperiode. Hier ligt een relatie met generiek beleid voor mest en bestrijdingsmiddelen. Daarvoor is een redeneerlijn door het rijk aangedragen, waarin is betoogd dat generiek beleid significant bijdraagt aan nutriëntenreductie, maar dat een nog zwaardere inzet van instrumenten kan leiden tot disproportionele kosten voor de landbouwsector.

Redeneerlijn 10 - Prioritering van maatregelen

Voor de komende planperiode stellen alle partijen een pakket van maatregelen vast. Omdat niet alle mogelijke maatregelen kunnen worden getroffen zijn keuzen noodzakelijk. Op basis van kosteneffectiviteit prioriteren de partijen hun maatregelen. De partners hebben eigen afwegingen gemaakt en als gevolg daarvan op verschillende wijzen invulling gegeven aan prioritering. De volgende overwegingen zijn denkbaar:

- A. **Prioritering van maatregelen per waterlichaam**
Voor ieder waterlichaam wordt een lijst van maatregelen samengesteld op basis van afnemende kosteneffectiviteit.
- B. **Eerst prioriteren van KRW-waterlichamen, dan van maatregelen**
Een beheerder stelt eerst vast welke KRW-waterlichamen prioriteit krijgen en stelt vervolgens een pakket van maatregelen samen om de toestand van de geprioriteerde waterlichamen zo goed mogelijk op orde te krijgen.
- C. **Eerst prioriteren van wateren (KRW- en niet-KRW-wateren), dan van maatregelen**
Een beheerder stelt, bijvoorbeeld op basis van natuur- of beleefwaarde, vast welke wateren in zijn gebied het belangrijkste zijn en formuleert voor die wateren pakketten van maatregelen.
- D. **Niet prioriteren van wateren; formuleren generieke maatregelen**
Een beheerder formuleert een beperkt aantal maatregelen die gelden voor het hele beheergebied; de maatregelen worden genomen op het moment dat de kans zich voordoet.

De onderbouwing van de keuzes die zijn gemaakt is belangrijk. Bij de keuzes speelt een maatschappelijke afweging nadrukkelijk een rol. In alle gevallen is een transparante afweging vereist. Dat is zowel nodig voor draagvlak in het gebied als voor onderbouwing van onze keuzes richting Brussel. Verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving is een rode draad bij de keuzes.

Redeneerlijn 11 - Maatregelen voor Natura2000-gebieden

Het uitgangspunt is dat KRW-maatregelen in het SGBP-2 worden opgenomen als er consensus is in de besluitvorming en als er financiële dekking is voor de maatregelen. De peildatum daarbij is december 2012. De ambitie moet zijn dat ook maatregelen waarover consensus is bereikt ná december 2012 opgenomen worden in SGBP-2. De besluitvorming rond PAS zou hiervoor kunnen worden gebruikt. De staatssecretaris heeft echter de PAS uitgesteld n.a.v. een uitspraak van het Europese Hof. Daarmee zou de besluitvorming te laat komen om nog te verwerken voor 1 juli 2014. Waar mogelijk moet worden gestreefd naar consensus verkrijgen met uitvoerders van maatregelen op basis van de in concept vastgestelde N2000-plannen. Het is aan partijen zelf om te beoordelen wanneer er voldoende consensus is om maatregelen als KRW maatregel op te nemen in het SGBP-2.

In de eerste SGBP-periode zijn in KRW-verband monitoringmeetnetten voor 'verdroogde' Natura 2000-gebieden ingericht. In de periode 2016-2021 zullen in alle gebieden met van grondwater afhankelijke terrestrische natuurwaarden integrale monitoringmeetnetten worden ingericht. (integraal wil zeggen dat de monitoring van natuurwaarden, oppervlaktewater en grondwater onderling op elkaar wordt afgestemd binnen deze gebieden). Dit gebeurt om de abiotische kenmerken, die van belang zijn voor deze natuurwaarden, in beeld te krijgen. Op basis daarvan kunnen, indien dat nodig is, maatregelen voor verbetering van het grondwater worden geformuleerd en uitgevoerd.

In de Natura 2000-gebieden komen het EU-beleid met betrekking tot natuur, oppervlaktewater en grondwater bij elkaar. Deze gebieden vormen in Rijn West dan ook een speerpunt voor de realisering van integraal beleid van de daarbij betrokken overheden, met name de provincies en de waterschappen.

Redeneerlijn 12 - Maatregelen voor zwemwateren

De Zwemwaterrichtlijn schrijft voor dat in 2015 de zwemwaterkwaliteit (op grond van concentraties fecale bacteriën) minimaal aanvaardbaar is. Dat betekent dat de hiervoor benodigde maatregelen in beginsel al voor 2016 zijn genomen op basis van de zwemwaterprofielen. Per waterbeheerder wordt bepaald welke maatregelen in de periode vanaf 2016 zullen worden genomen om zoveel mogelijk zwemwateren te laten voldoen aan de klasse 'goed' of 'uitstekend'. Maatregelen ter verbetering van de zwemwaterkwaliteit worden na uitvoering opgenomen in de jaarlijkse zwemwaterrapportage van het Ministerie van IenM aan de EU.

In het SGBP-2 wordt opgenomen dat in de planperiode (aanvullende) maatregelen worden getroffen op zwemwaterlocaties die niet aan de minimum zwemwaterkwaliteitseisen van de EU richtlijn voldoen.

Niet alle zwemwatermaatregelen zijn voor de KRW relevant. Veel maatregelen zijn erg lokaal en soms tijdelijk van aard. Bijvoorbeeld het plaatsen van een informatiebord, ballenlijn of het instellen van een zwemverbod.

Blauwalgen kunnen zowel voor zwemwater een probleem zijn als voor het behalen van KRW-doelen (met name het GEP voor fytoplankton). De Zwemwaterrichtlijn schrijft voor dat zwemmers moeten worden beschermd tegen blootstelling; dikwijls betekent dit dat het publiek wordt gewaarschuwd of dat er een tijdelijk zwemverbod wordt afgekondigd. Dit zijn geen voor de KRW relevante maatregelen, omdat zij niet bijdragen aan een betere waterkwaliteit. Maatregelen die leiden tot vermindering van de kans op het ontstaan van blauwalgenbloeien, met name reductie van nutriëntenbelasting, hebben wel een relevantie voor de KRW en kunnen in voorkomende gevallen dus ook in het SGBP als KRW-maatregel worden benoemd.

Redeneerlijn 13 - Maatregelen voor winning van drinkwater voor menselijke consumptie

Woningen van grondwater voor drinkwater voor menselijke consumptie

In Rijn-West liggen 57 drinkwaterwoningen, waarvan ruim de helft als 'kwetsbaar' is aangemerkt. Voor 3 drinkwaterwoningen geldt dat er kwaliteitsrisico's zijn. In de eerste planperiode zijn voor al deze drinkwaterwoningen zogenaamde gebiedsdossiers opgesteld. De gebiedsdossiers geven inzicht in bedreigingen van de waterkwaliteit en geven mogelijke maatregelen ter bescherming van de bronnen voor drinkwater. De bron voor de waterwinning is grondwater dat al een groot aantal jaren onderweg is. Dat betekent tevens dat vervuiling die al onderweg is uiteindelijk de bron nog zal bereiken. De termijn waarop de maatregelen effect kunnen hebben, hangt dus af van de ouderdom van het onttrokken grondwater. Kaart 10 geeft een overzicht van de drinkwaterwoningen in Rijn-West.

De provincies geven uitvoering aan maatregelen die nodig zijn om de goede toestand voor het grondwater te bereiken. In samenspraak met de waterleidingbedrijven, waterschappen en gemeenten zijn maatregelenprogramma's opgesteld per grondwaterwinning. Die maatregelen maken, mits bestuurlijk en financieel gedekt en relevant voor de KRW, ook deel uit van de KRW maatregelenpakket. Voor de inhoudelijke uitwerking wordt volstaan met een verwijzing naar de betreffende gebiedsdossiers.

De mogelijke maatregelen uit de verschillende gebiedsdossiers worden verder uitgewerkt tot Uitvoeringsprogramma's Drinkwater; in de provincie Utrecht is dat inmiddels gebeurd. De KRW relevante maatregelen uit de Uitvoeringsprogramma's worden meegenomen in het KRW-traject en opgenomen in het 2e SGBP. Maatregelen bestaan onder andere uit:

- aanpak puntbronnen;
- inspectie en eventueel maatregelen rioolstelsels;
- verminderen gebruik gewasbeschermingsmiddelen stad;
- landbouwmaatregelen.

Woningen van oppervlaktewater voor drinkwater voor menselijke consumptie

Ook voor de oppervlaktewaterwoningen zijn (door Rijkswaterstaat en provincies) gebiedsdossiers opgesteld. Daarin zijn maatregelen geformuleerd die door onder regie van Rijkswaterstaat en provincies zullen worden uitgevoerd.

Eén van de KRW-doelstellingen is 'verlaging van de zuiveringsinspanning voor de bereiding van water voor menselijke consumptie'. Monitoring van de waterkwaliteit in onttrekkingsgebieden is nodig om vast te kunnen stellen of er nadere maatregelen in de komende SGBP-periode moeten worden geformuleerd.

Op basis van voorwerk van de projectgroep 'Nieuwe en Vergeten Stoffen', waarin o.a. VEWIN, RIVM en de koepels vertegenwoordigd waren, zijn in een groot aantal Rijks- en regionale wateren 5 nieuwe stoffen gemeten, waaronder drie geneesmiddelen. Alleen voor het medicijn carbamazepine is van de 208 metingen op 58 locaties tweemaal een concentratie boven de conceptnorm gemeten. Voor de andere 4 gemeten stoffen liggen gemeten concentraties ver onder de conceptnormen. Op basis van deze resultaten wordt bekeken of en zo ja welke stoffen aanvullend moeten worden opgenomen in de lijst met overig verontreinigende stoffen, die voor de KRW moet worden gemeten.

Overige winningen van drinkwater voor menselijk consumptie

Naast de openbare drinkwatervoorziening is inmiddels ook een lijst beschikbaar van industriële winningen voor menselijke consumptie en zogenaamde eigen winningen. De lijst zal nader beoordeeld moeten worden op de relevantie voor de KRW en vervolgens zullen afspraken



moeten worden gemaakt over bescherming, monitoring en rapportage. Ook wordt bekeken in hoeverre het opstellen van een feitendossier, met daarin een beschrijving van de winningen en de belangrijkste risico's, voor deze winningen een toegevoegde waarde heeft. Deze acties worden uitgevoerd in de komende planperiode.



Colofon

Redeneerlijnen Rijn-West KRW Adviesnota Schoon Water 2016 - 2021

© uitgave van de samenwerkende overheden van het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) deelstroomgebied Rijn-West, Utrecht, juli 2014. Onderdeel van de Adviesnota Schoon Water Rijn-West 2016 - 2021.

Coördinatie en redactie

Steven Visser en Otto Cox

Vormgeving en opmaak

Trichis publishing, Rotterdam

U kunt deze publicatie downloaden van www.rijnwest.nl. Overname van teksten en figuren is toegestaan, op voorwaarden van bronvermelding: [Adviesnota Schoon Water Rijn-West 2016-2021](#)

