



Aan:
Erwin Virginia, Wilma de Boer

In afschrift aan:
Provinciale Staten van Utrecht

Onderwerp	Beantwoording schriftelijke vragen ex. art. 51 RvO betreffende behalen KRW-doelen
Datum	18-02-2024
Documentnummer	UTSP-1399819799-10836
Contactpersoon	Maarit Ivalo
Telefoonnummer	+31643172826
E-mailadres	maarit.ivalo@provincie-utrecht.nl
Domein/opgave	LLO
Team	WEB en afgestemd met GEB, MIL, LVN, BON

Geachte heer Virginia en mevrouw de Boer,

Op 27 november jl. heeft u schriftelijke vragen gesteld over het behalen van de KRW-doelen en de relatie met het gebruik van instrumenten uit de Omgevingswet. In uw toelichting heeft u het volgende geschreven:

Inleiding van uw schriftelijke vragen en puntsgewijs uw schriftelijke vragen

Decentrale overheden en het Rijk kijken vaak naar elkaar voor het nemen van maatregelen voor het behalen van de KRW-doelen. Decentrale overheden gaven in het verleden vaak aan, dat zij niet de benodigde instrumenten hebben om maatregelen te nemen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn deze instrumenten er wel. Ze worden alleen nog te weinig toegepast. Dit hangt samen met onbekendheid ermee en angst voor juridische en financiële consequenties.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) heeft door FLO Legal in een factsheet laten uitzoeken wat er allemaal juridisch mogelijk is. I&W heeft deze factsheet uit laten werken in een afwegingskader over wanneer welk instrument het beste toegepast kan worden. Dit kan gebruikt worden door decentrale overheden, waaronder provincies, voor het nemen van maatregelen.

Zo kunnen decentrale overheden bijvoorbeeld extra beschermingsregimes instellen voor kwetsbare gebieden zoals veenweide, rondom Natura 2000 gebieden, KRW-waterlichamen en grondwaterbeschermingsgebieden.

Onze fracties zien de laatste maanden steeds regelmatig verontrustende berichten over de kwaliteit in de media verschijnen.¹²³ De fracties van GroenLinks en PvdA willen daarom de volgende vragen stellen:

1. De factsheet van FLO Legal "Aanpassen grondgebruik voor de KRW", opgesteld in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, somt meerdere ruimtelijke instrumenten op voor decentrale overheden om bij te dragen aan een betere waterkwaliteit. Welke rol kunnen deze instrumenten volgens GS spelen in het bijdragen aan schoon water, natuurherstel, toekomstbestendige landbouw en een gezonde leefomgeving in provincie Utrecht?

Antwoord

De factsheet geeft een overzicht van de juridische instrumenten die het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben om het grondgebruik aan te passen. De factsheet is opgesteld in het kader van het landelijke KRW-impulsprogramma. De beantwoording van deze vraag richt zich alleen op de Kaderrichtlijn Water (KRW).

Bestaand gebruik van gronden kan een negatieve invloed hebben op het behalen van de doelen uit de KRW en verandering van grondgebruik kan dus nodig zijn om de belasting van grond- en oppervlaktewater te verminderen. Daarnaast kan grond benodigd zijn om KRW-maatregelen uit te voeren. Vrijwillige instrumenten hebben de voorkeur, in verband met draagvlak en snelheid. Toch kan het voor het bereiken van de doelstellingen noodzakelijk zijn om ook andere instrumenten in te zetten. Het gaat om een groot aantal verschillende instrumenten met een geheel eigen karakter. Een deel van deze instrumenten is gericht op het afdwingen van de uitvoering door andere overheden, zoals instructieregels. Hieronder geven we een globaal overzicht van het instrumentarium uit de factsheet en de effectiviteit daarvan.

Rechtstreeks werkende regels omgevingsverordening

Het stellen van rechtstreeks werkende regels in de omgevingsverordening kan een goed instrument zijn om schoon water te krijgen en te behouden. Hier wordt al gebruik van gemaakt, zo zijn er in de omgevingsverordening veel regels gesteld, die gericht zijn op het beschermen van de grondwaterkwaliteit. Daarnaast wordt er in verband met de wijziging van de verordening gekeken of aanvullende regels nodig en mogelijk zijn.

Instructieregels in de omgevingsverordening

We zijn aan het onderzoeken of we een instructieregel richting gemeenten kunnen opnemen om ze te wijzen op de verplichtingen van de KRW. De KRW vraagt namelijk de effecten van gemeentelijke plannen te beoordelen en indien er sprake is van achteruitgang, maatregelen te treffen. Een dergelijke instructieregel richting waterschappen is overbodig.. Immers, de waterschappen hebben vanuit het Rijk een duidelijke rol in het kader van de KRW en zijn zich daarvan bewust.

Omgevingswaarden in de omgevingsverordening

Voor de provincie hebben omgevingswaarden beperkte waarde om de KRW-doelen te behalen. Omgevingswaarden binden alleen overheden, maar zijn niet bindend voor burgers en bedrijven. De doelen van de KRW zijn zelf opgenomen als omgevingswaarden in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving.

Instructie

Een instructie kan worden ingezet richting een gemeente over het stellen van regels in een omgevingsplan en richting een waterschap als dat nodig is voor een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer. Dit kan alleen in concrete gevallen en eenmalig. Het geven van een instructie is een vergaand instrument, omdat het direct ingrijpt in de bevoegdheid van de gemeente dan wel waterschap.

¹ <https://www.nu.nl/binnenland/6331773/mix-van-bestrijdingsmiddelen-in-sloten-en-plassen-is-een-dodelijkecocktail.html?referrer=https%3A%2F%2Fwww.linkedin.com%2F>

² <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/11/18/afvalwaterlozing-in-rivieren-zorgt-voor-uitstoot-broeikasgassen-a4873587>

³ <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/09/09/drinkwaterbedrijven-bescherming-waterkwaliteit-maas-schiet-tekort-door-ontoereikenderegulering-a4864974>

Projectbesluit

Dit instrument is geschikter voor waterschappen dan voor de Provincie. Het *kán* worden toegepast bij projecten die de provincie zelf gaan uitvoeren, maar het is vooral geschikt voor de verandering van grondgebruik voor de uitvoering van ruimtelijke KRW-maatregelen door de waterbeheerder. In veel gevallen zijn dit de waterschappen. Een projectbesluit geeft meteen de grondslag voor een eventuele onteigening.

Gedoogplichten:

Met een gedoogplicht kan de provincie ervoor zorgen dat bepaalde werkzaamheden worden uitgevoerd. Samen met het instrument onteigening vormen de gedoogplichten het sluitstuk van een minnelijk traject. Wanneer er op vrijwillige basis niet wordt uitgekomen, kunnen deze twee instrumenten worden ingezet.

Onteigening

Als grond beschikbaar moet komen zal er eerst in gezet worden op vrijwillige aankoop van de grond of het opleggen van een gedoogplicht. Mocht dit niet slagen kan er gekozen worden om het onteigeningsinstrument in te zetten. Voorwaarde is wel dat het onteigeningsbelang concreet ruimtelijk is uitgewerkt in bv een omgevingsplan of projectbesluit. Daarnaast zal PS ook een besluit moeten nemen of zij dit instrument willen inzetten om de KRW-doelen te bereiken.

Landinrichting

Landinrichting heeft als doel het landelijk gebied te verbeteren in overeenstemming met de aan de locaties toegewezen functies. De Provincie is hiervoor het bevoegd gezag. Via landinrichting zijn grote delen van de Provincie in het verleden heringericht. Deze processen hadden vaak een doorlooptijd van decennia. Dergelijke termijnen zijn minder passend op de doelstellingen van de KRW.

Vorbereidingsbesluit

Een voorbereidingsbesluit kan alleen genomen worden in combinatie met regels in de verordening, in die zin dat het al voorsorteert op een aankomende regel in de verordening. Zoals bij de instrumenten 'rechtstreeks werkende regels' en 'instructieregels' staat beschreven zijn we aan het onderzoeken welke regels we gaan opnemen in de verordening.

2. Welke van deze instrumenten worden momenteel al concreet ingezet in onze provincie en voor welke gevallen? Als er instrumenten (nog) niet worden ingezet, waarom worden ze nog niet ingezet?

Antwoord

Het gaat om een groot aantal verschillende instrumenten met een geheel eigen karakter. Per geval zal een afweging moeten worden gemaakt of het instrument wordt ingezet. Hierbij zal rekening gehouden moeten worden met rechtsgelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Op dit moment is er een check op de belemmeringen op de uitvoering van KRW-maatregelen uit het Stroomgebiedbeheerplan 3 (SGBP3) door waterschappen en provincie. Als grondverwerving een probleem is, dan wordt per geval bepaald welk instrument effectief is. Er is geen effectieve provinciebrede aanpak die past op alle gebieden. Concreet voorbeeld is, dat binnen het pachtbeleid is bepaald, dat op de percelen van de provincie die uitgegeven worden in pacht geen bestrijdingsmiddelen mogen worden gebruikt. Uitzondering daarop is voor het bestrijden van exoten, maar daar mogen de bestrijdingsmiddelen zeer beperkt voor worden ingezet. Tevens mag er op de percelen, die in natuurpacht zijn uitgegeven ook geen mest worden opgebracht. Op de overige percelen geldt, dat er ook met randenbeheer wordt gewerkt.

3. Welke ambities/plannen heeft GS om deze instrumenten in de toekomst in te zetten voor schoon water, natuurherstel en een gezonde leefomgeving? Hoe gaan deze instrumenten ingezet worden bij de bestaande regionale plannen in het kader van natuur, water en landbouw?

Antwoord

Bij alle thema's in het landelijk gebied zullen de KRW-doelen worden meegenomen in de opgaven om synergie te bereiken. Dat betekent, dat afwegingen zullen worden gemaakt met KRW-doelen als volwaardig belang. Dit zal ook nader worden beschreven in ons Uitvoeringsprogramma KRW-impuls 2025-2027 Provincie Utrecht, die in voorjaar 2025 gereed zal zijn. Ook het UPLG gaat in op de opgaven in het landelijk gebied en de inzet van instrumentarium.

4. Welke kansen en knelpunten ziet GS om deze instrumenten in te zetten?

Antwoord

In het Uitvoeringsprogramma KRW-impuls 2025-2027 Provincie Utrecht zullen we beschrijven welke intenties er zijn voor de inzet van deze instrumenten ten behoeve van de KRW. Omwille van zorgvuldigheid, transparantie en participatie zal de borging hiervan verlopen via de geëigende beleidsprocessen. Als uitgangspunt hebben we de voorkeur voor vrijwillige instrumenten, in verband met draagvlak en snelheid. Toch kan het voor het bereiken van de doelstellingen noodzakelijk zijn om ook andere instrumenten in te zetten. Als het noodzakelijk is een meer dwingend instrumentarium in te zetten, zullen we een afweging maken, waarbij PS kaderstellend is.

5. Welke rol heeft de Rijksoverheid bij het effectief inzetten van deze instrumenten?

Antwoord

Het is belangrijk, dat ook het Rijk zijn verantwoordelijkheid neemt als het gaat om de inzet van instrumenten. Het Rijk is verantwoordelijk voor een adequaat landelijk beleid en regelgeving voor mest en gewasbeschermingsmiddelen. Generiek landelijk beleid is het meest effectief en zorgt daarnaast voor rechtsgelijkheid en duidelijkheid op de langere termijn voor maatschappelijke partijen en organisaties. De regionale overheden kunnen niet altijd effectief, proportioneel deze instrumenten inzetten. De regionale overheden hebben bij het Rijk aangedrongen om het instrumentarium van de rijksoverheid in samenhang met instrumenten van de verschillende overheden in beeld te brengen. Daarmee is het mogelijk een goede combinatie van instrumenten te hanteren om het meeste effect te behalen. Daarnaast heeft het Rijk ook de mogelijkheid om tegenstrijdige regelgeving aan te passen.

6. Wat zijn de financiële voordelen van het benutten van deze instrumenten voor het aanpassen van grondgebruik in vergelijking met stoppers- of verplaatsingsregelingen voor de landbouw?

Antwoord

Het is lastig over een breed scala aan instrumenten een financiële berekening te maken. De stoppersregelingen zijn gericht op het verminderen van stikstof. Bij het inzetten van de stoppers- of verplaatsingsregelingen voor de landbouw worden de gronden van de betreffende eigenaar niet meegenomen bij de aankoop. Deze zijn uitgesloten van deze regeling. Soms kan de Provincie deze gronden buiten de stoppers- of verplaatsingsregeling in een apart traject aankopen. Bij aankoop zijn waterschappen en provincies ook gebonden aan de beperking tot betalen van de marktwaarde. Overheden lopen er nu tegen aan, dat voor gronden wordt geboden boven de marktwaarde door marktpartijen. Een instrument als onteigening kost veel tijd en ligt heel gevoelig, maar is ook duur. Het zal per geval afhangen. Ook moet een rechtstreekse relatie hard te maken zijn tussen het knelpunt en de te onteigenen grond. Voor een onteigening moet de rechthebbende volledig schadeloos worden gesteld. Dit bedrag is in het algemeen hoger dan de marktwaarde. Nadeelcompensatie is bijvoorbeeld aan de orde als een agrariër onevenredig zwaar wordt getroffen door het rechtmatige optreden van de gemeente of het waterschap in vergelijking met andere agrariërs en hierdoor schade ondervindt die boven het normaal maatschappelijk risico uitstijgt. Het kan gaan om directe of indirecte schade die iemand ondervindt van bijvoorbeeld een projectbesluit, een maatwerkvoorschrift of regels uit een omgevingsplan, omgevingsverordening of waterschapsverordening.

7. Is GS het met de fracties van GroenLinks en PvdA eens dat deze instrumenten kansrijk kunnen zijn om bij te dragen aan de wettelijke en maatschappelijke opgaven in het kader van Natura 2000-wetgeving, KRW en een gezonde leefomgeving? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Ja, het kan kansrijk zijn, maar voorafgaand aan de inzet van dergelijke instrumenten dient een zorgvuldige afweging van geval tot geval plaats te vinden.

8. Is GS het met de fracties van GroenLinks en PvdA eens dat deze instrumenten kansrijk zijn om te gebruiken in gebiedsprocessen en kan bijdragen aan toekomstbestendige landbouw in kwetsbare gebieden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Op 11 december 2024 bent u, tijdens een informatiesessie, geïnformeerd over het verplichtend grondinstrumentarium onder de nieuwe Omgevingswet. Vanwege de transitie in het landelijk gebied zal er conform de afspraken in het coalitieakkoord 2023-2028 medio 2025 gewerkt worden richting een afwegingskader voor al dan niet inzet van verplichtend grondinstrumentarium (o.a. onteigening) in de gebiedsprocessen. Dit afwegingskader zal worden vastgesteld door Provinciale Staten. Vrijwillige instrumenten hebben de voorkeur, in verband met draagvlak en snelheid. Toch kan voor het bereiken van de doelstellingen noodzakelijk zijn om ook andere instrumenten in te zetten, zoals landinrichting of onteigening om het laatste puzzelstukje gelegd te krijgen. In het UPLG zal hier ook op worden ingegaan.

9. Kan GS met betrekking tot zowel landbouw, industrie en huishoudens een compleet overzicht geven van zowel de directe als indirecte lozingen en het aantal vergunningen dat hiervoor is verleend (inclusief de geldigheidsduur en einddatum voor deze vergunningen), zowel verleend door de provincie als door andere instanties zoals Rijkswaterstaat en waterschappen?

Antwoord

We kunnen gedeeltelijk inzicht geven, namelijk voor de vergunde indirecte lozingen waar de provincie het bevoegde gezag is. Dit betreft de ca. 70 bedrijven in de provincie Utrecht. Er is echter geen sprake van vergunde directe lozingen door de provincie. In 2024 is in beeld gebracht welke stoffen volgens de vergunning geloosd mogen worden op het vuilwaterriool dan wel oppervlaktewater. In 2025 wordt middels controles door RUD Utrecht en Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied nader in beeld gebracht of conform de vergunning wordt geloosd en of de voorschriften in de vergunning aangepast moeten worden. De verleende vergunningen aan de bedrijven waar provincie Utrecht het bevoegde gezag is, zijn afgegeven voor onbepaalde tijd. Voor de overige vergunde lozingen (direct en indirect) zijn gemeenten, waterschappen en RWS het bevoegde gezag. Wij beschikken niet over het overzicht van deze partijen en de vraag naar dit overzicht zal aan hen gesteld moeten worden.

10. Worden vergunningen regelmatig herzien en afgestemd op de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW)?

Antwoord

We werken voor de bedrijven, waar de provincie het bevoegde gezag is, met een actualisatieprogramma, waarin we de vergunningen actualiseren op diverse thema's zoals energie, luchtkwaliteit, afval en indirecte lozingen. In het actualisatieprogramma hebben we de KRW als belangrijke prioriteit benoemd. Deze informatie komt beschikbaar via het jaarverslag van VTH.

11. Welke taakverdeling en samenwerking bestaat er tussen de overheden op het gebied van monitoring van lozingen? Wat is de rol van de provincie en het waterschap in het voorkomen van versplinterde verantwoordelijkheden? Waar liggen de zorgen en risico's en hoe wordt hierop geacteerd?

Antwoord

De bevoegdheden voor vergunningverlening en toezicht en handhaving zijn wettelijk bepaald. In het kader van de Omgevingswet wordt op basis van gemaakte samenwerkingsafspraken samengewerkt tussen de partijen. Daarnaast heeft de Provincie een coördinerende rol in de samenwerking op het gebied van VTH. In dit kader werkt het Platform Water⁴ samen aan een Actieprogramma 'aanpak indirecte lozingen' in de provincie Utrecht. Hierin staat centraal, dat via samenwerking meer inzicht in indirecte lozingen verkregen moet worden. Hierover kunt u meer lezen in het Uitvoeringsprogramma KRW-impuls 2025-2027 Provincie Utrecht (april 2025).

⁴ Deelnemers: provincie Utrecht, Rijkswaterstaat, Omgevingsdienst Regio Utrecht, Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Waternet, Waterschap Rivierenland, Waterschap Vallei en Veluwe, Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden

12. Is er juridisch voldoende capaciteit en expertise om vergunningen in te trekken of bij te stellen indien nodig?⁵ Hoe gaat de provincie om met mogelijke juridische conflicten rondom eigendomsrechten versus milieuwetgeving?

Antwoord

Er is meer kennis en capaciteit nodig voor vergunningverlening, toezicht en handhaving bij de Omgevingsdiensten op dit taakveld. Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG) heeft de afgelopen tijd al een flinke stap gezet, de Omgevingsdiensten in Utrecht moeten deze stap echter nog zetten. In het jaarlijks Uitvoeringsprogramma VTH 2025 is de opdracht aan de omgevingsdiensten opgenomen, waarbij er extra prioriteit wordt gegeven aan actualisatie van vergunningen en toezicht op indirecte lozingen. Het gaat o.a. om actualisatie van vergunningen en het opstellen van maatwerkvoorschriften. Daarnaast wordt veel kennis opgebouwd en uitgewisseld via het kennisnetwerk ZZS van de Omgevingsdienst.nl. Bij vergunningverlening is geen sprake van eigendomsrechten. Indien wordt gedoeld op vergunde rechten, dan is het antwoord dat vergunningen niet zomaar kunnen worden ingetrokken.

13. Hoe kunnen provinciale middelen of landelijke fondsen optimaal worden ingezet bij Omgevingsdiensten en VTH om KRW-doelen te behalen?

Antwoord

De komende jaren zal een extra impuls gegeven moeten worden aan kennisopbouw en uitvoeringscapaciteit bij de Omgevingsdiensten om meer grip te krijgen op indirecte lozingen. Voor onze provinciale bedrijven wordt dit meegenomen in de opdrachten aan de RUD Utrecht en ODNZKG, en worden vastgelegd in het jaarlijks Uitvoeringsprogramma VTH. Ook gemeenten zullen hiertoe hun opdrachten aan de Omgevingsdiensten moeten verstevigen.

14. Hoe gaat GS om met binnen de verplichte termijn van 2027 onhaalbare KRW-doelen, en wat doet GS met de risico's bij niet-naleving van deze verplichtingen?

Antwoord

Wij zullen er alles aan doen om aan de ons opgelegde vereisten te voldoen. Provincie Utrecht was de eerste provincie met een vastgesteld Handelingsperspectief KRW. In april 2025 volgt het Uitvoeringsprogramma KRW - impuls 2025-2027 Provincie Utrecht. In de stroomgebieden werken we samen met andere overheden, in het IPO denken we een gezamenlijke lijn uit en we nemen deel aan landelijke trajecten over de landelijke KRW-impuls, waar ook over de risico's wordt nagedacht. Tot slot onderhouden we nauw contact met de verantwoordelijk Minister over dit onderwerp. Vast staat dat de doelen van de KRW niet overal worden gehaald, ook in de provincie Utrecht niet. Wij zullen ons net als andere overheden moeten voorbereiden op de mogelijke gevolgen hiervan. Er komt een landelijke actielijn uit het KRW-impulsprogramma van het Rijk die hierover gaat, waar we aan bijdragen vanuit de Provincie.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen

⁵ <https://nos.nl/artikel/2540676-te-weinig-kennis-bij-diensten-die-moeten-toezien-op-afvallozingen-van-bedrijven>