

## Antwoord van Gedeputeerde Staten op vragen van

A.M. Negash (GroenLinks-PvdA)

E.A.D. Rozenberg (D66)

F.J. Hoogendam (SP)

D.L. van Woerden-Kerssen (CU)

A.H.K. van Viegen (PvdD)

(d.d. 16 december 2024)

Nummer

4163

Onderwerp

Inzet instrumenten voor het halen van KRW-doelen

### Aan de leden van Provinciale Staten

#### *Toelichting vragensteller*

*De Kaderrichtlijn Water (KRW) stelt duidelijke doelen om waterkwaliteit en ecologie te verbeteren. Uit de factsheet “Aanpassen grondgebruik voor de KRW”, opgesteld door FLO Legal, blijkt dat decentrale overheden een breed scala aan instrumenten hebben om grondgebruik te veranderen en bij te dragen aan deze doelen.<sup>12</sup> Toch worden veel van deze instrumenten onvoldoende toegepast, mogelijk door onbekendheid of zorgen over juridische en financiële risico’s.*

*De provincie speelt een belangrijke rol in het ondersteunen en sturen van het gebruik van deze instrumenten, bijvoorbeeld via instructieregels, voorbereidingsbesluiten en projectbesluiten. Een effectieve inzet hiervan kan helpen om de KRW-doelen te bereiken en bij te dragen aan een gezonde en duurzame leefomgeving.*

*GroenLinks-PvdA, D66, SP, CU en PvdD stellen daarom de volgende vragen aan het college van Gedeputeerde Staten (GS):*

1. *Bent u bekend met de factsheet van FLO Legal “Aanpassen grondgebruik voor de KRW”, opgesteld in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W), die ruimtelijke instrumenten opsomt voor decentrale overheden om bij te dragen aan een betere waterkwaliteit?*

Antwoord

Ja.

---

<sup>1</sup> Brief regering; Voortgang Kaderrichtlijn Water - Waterbeleid - Parlementaire monitor

<sup>2</sup> <https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:EU:c0124432-2b87-4730-b596-68e6b6a9c04d>

2. *Welke rol kunnen deze instrumenten volgens GS spelen in het bijdragen aan schoon water, natuurherstel, toekomstbestendige landbouw en een gezonde leefomgeving in provincie Zuid-Holland?*

Antwoord

De betreffende factsheet geeft een overzicht van de wettelijke instrumenten die overheden – Rijk, en regionale overheden zoals provincies, waterschappen en gemeenten – kunnen inzetten om emissies uit de landbouw te reduceren. Met sommige van deze instrumenten kan het gebruik van meststoffen of gewasbeschermingsmiddelen worden gereguleerd. Andere instrumenten richten zich op het aanpassen van landgebruik, wat indirect de emissies kan beïnvloeden. Toepassing van deze instrumenten kan bijdragen aan het verminderen van de belasting van grond- en oppervlaktewater en natuurgebieden door nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. Tegelijkertijd hebben deze maatregelen significante gevolgen voor de land- en tuinbouw in zijn huidige vorm en op de huidige locaties binnen onze provincie. Inzet van eigen juridisch instrumentarium door de provincie vraagt derhalve om een investering, zowel in termen van mogelijke schadevergoeding als in termen van benodigde kennis (doeltreffendheid) en capaciteit (handhaving) voor de uitvoering. Deze zaken werken door in de afweging om de instrumenten al dan niet in te zetten. Lokale en regionale inzet is louter effectief bij landsdekkende generieke stappen. GS ziet primair een rol voor het regionale instrumentarium voor regionaal maatwerk in specifieke gebieden. Aanpak op nationaal niveau is nodig vanwege 'level playing field' en rechtsgelijkheid.

3. *Welke van deze instrumenten worden momenteel al concreet ingezet in Zuid-Holland en voor welke gevallen? Zo nee, waarom worden ze nog niet ingezet?*

Antwoord

De provincie is primair verantwoordelijk voor het beschermen van de kwaliteit en kwantiteit van het grondwater. Op dit moment gelden in lijn met bedoeld juridische instrumenten al regels die verband houden met de bescherming van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden in de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (ZHOV).

Er zijn verschillende redenen waarom het bedoelde juridische instrumentarium momenteel nog niet breder wordt ingezet. Ten eerste: tot nu toe worden regionaal door provincie, waterschappen en gemeenten vooral niet-juridische instrumenten ingezet voor KRW-doelbereik. Denk bijvoorbeeld aan het ZH-PLG maatregelenpakket ter bevordering van de waterkwaliteit. Tegelijkertijd kunnen naast maatregelen die zich richten op de bron, in bepaalde gebieden juist ook maatregelen die zich richten op vergroten van de robuustheid van het watersysteem effectief zijn en stimuleren we deze vanuit de provincie via o.a. Subsidieregeling Groen (SRG) en subsidies in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Het is daarom aan te raden met betrekking tot de waterkwaliteit in te zetten op een combinatie van doelsturing en stimuleren van specifieke maatregelen. Als dit niet voldoende is, is het mogelijk noodzakelijk om het juridisch instrumentarium in te zetten. Dat brengt tot de tweede reden; omdat regionale overheden én het Rijk over genoemde juridische instrumenten beschikken (zie ook antwoord op vraag 2) is in overleg te bepalen welke inzet, van welke instrumenten, door welke overheid en onder welke condities aangewezen is. Naar ons oordeel lag en ligt de hoofdverantwoordelijkheid voor de aanpak van bedoelde emissies van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen primair bij het Rijk, in te vullen door middel van landelijk beleid of regelgeving.

Ten derde; als onderdeel van het landelijke KRW-impulsprogramma is recent een ex ante evaluatie van het doelbereik afgerond. Op basis van deze ex ante evaluatie worden in het voorjaar van 2025 bestuurlijke afspraken tussen Rijk en regionale overheden gemaakt. Deze afspraken gaan over een effectieve en

proportionele (denk aan consequenties voor VTH taken, en maatschappelijke, juridische, bestuurlijke en financiële impact) inzet van instrumenten door Rijk en regio. Provincie Zuid-Holland wil dit gesprek eerst voeren, alvorens daadwerkelijk aan de slag te gaan met de genoemde instrumenten. Wij hebben het Rijk reeds vaker gewezen op het belang van deze afstemming, die tot op heden nog onvoldoende heeft plaatsgevonden. Aanvullend van belang is hoe de inzet van beoogde instrumenten zal worden geflankeerd door beleid voor een landbouwtransitie, waarvoor op landelijk niveau de kaders zullen moeten worden bepaald.

Opgemerkt zij ook dat de genoemde instrumenten zijn geïntroduceerd bij decentrale overheden via de Omgevingswet, welke op 1 januari 2024 in werking is getreden. Er is daarom nog nauwelijks ervaring met de inzet van dit instrumentarium, ook niet bij overige provincies en andere decentrale overheden (gemeenten en waterschappen). Vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet (de afgelopen ca. 30 jaar) was het Rijk nagenoeg exclusief bevoegd voor beleid en regelgeving op het vlak van land- en tuinbouwemissies. Inzet van dit voor regionale overheden grotendeels nieuw instrumentarium vraagt om een zorgvuldig afwegingsproces en gaat niet over een dag ijs.

Tot slot; wij hebben het Rijk er vaker op gewezen dat provincies voor het oplossen van de KRW restopgave in belangrijke mate afhankelijk zijn van tijdige en voldoende financiering vanuit het Rijk. Ook de financiële consequenties van het inzetten van juridisch instrumentarium spelen een rol. Ook hier willen we als provincie graag meer duidelijkheid over. Zeker nu de middelen van het NPLG niet meer ter beschikking zijn.

4. *Welke concrete plannen heeft GS om deze instrumenten in de toekomst in te zetten voor schoon water, natuurherstel en een gezonde leefomgeving?*

Antwoord

Als provincie willen we (onder voorwaarden) een bijdrage leveren aan de restopgave vanuit de land- en tuinbouw. Maar de nog te doorlopen trajecten met de ministeries van LNV en IenW, alsook het traject van het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) kosten tijd. Cruciaal zijn de keuzes die het Rijk nog voor een deel moet gaan maken. We vragen eerst duidelijkheid van het Rijk over de inzet en effectiviteit van generieke maatregelen. Over de restopgave is de afspraak dat in het voorjaar (met Rijk, VNG, UvW, IPO) bestuurlijke afspraken worden gemaakt over de inzet van instrumenten.

Momenteel wordt, zoals ook benoemd in de recente Kamerbrief tussenevaluatie KRW (IenW, 20 december 2024), via actielijn 3 van het KRW impulsprogramma door Rijk en regio samengewerkt aan een afwegingskader om deze instrumenten in de praktijk toe te passen. Bij deze afweging spelen alle mogelijke maatregelen en instrumenten (dus ook niet-juridische) én alle overheden met bevoegdheden – ook het Rijk – een rol.

Wat betreft de nabije toekomst: we zetten op de korte termijn, mede met behulp van de door de Staten toegekende € 2,3 miljoen aan financiële middelen, door op het ten uitvoering houden of brengen van de waterkwaliteitsprojecten ZH-PLG in de gebieden waar wij de grootste uitdagingen met meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen hebben in relatie tot de waterkwaliteit. Via de lijn van deze projecten worden gebiedsgerichte afspraken gemaakt over de inzet gericht op het verminderen van emissies naar water. In de context van het gebied en in samenhang met andere opgaven en andersoortige effectieve maatregelen in die gebieden.

Flankerend aan de uitvoering van de ZH-PLG watermaatregelen onderzoeken we in 2025, samen met onze regionale mede-overheden, de noodzaak (en maatschappelijke, financiële en uitvoeringstechnische consequenties) voor het daadwerkelijk inzetten van één of meerdere juridische instrumenten (of niet). Op die manier zijn we voorbereid op het gesprek hierover met het Rijk (zie beantwoording vraag 3) én op een onderbouwde afweging over aanvullende maatregelen in het provinciaal Regionaal Waterprogramma 2028-2033. Deze is momenteel in ontwikkeling. Deze onderbouwing is tevens belangrijk richting de lopende omgevingsprocessen en ook in verband met eventuele juridische procedures.

5. *Welke knelpunten en kansen ziet GS in de toepassing van deze instrumenten in Zuid-Holland?*

Antwoord

Zie de antwoorden op vragen 3 en 4. Wij zien onder voorwaarden kansen voor aanvullende gebiedsgerichte maatregelen. Belangrijk hierin zijn een goede afstemming met het Rijk over de inzet van generieke maatregelen, de noodzaak voor heldere landelijke kaders en benodigde financiële middelen voor een landbouwtransitie, en de doelmatigheid, doeltreffendheid en proportionaliteit van de inzet van dit juridisch instrumentarium (versus andere instrumenten die regionale overheden ter beschikking staan).

6. *Hoe kunnen wij samen met onze partners, zoals gemeenten en waterschappen, in de gebieden werken aan het toepassen van instrumenten zoals maatwerkregels, instructieregels en projectbesluiten?*

Antwoord

Zie het antwoord op vraag 3, 4 en 5. Het genoemde onderzoek naar doelmatigheid, doeltreffendheid en proportionaliteit van verschillende instrumenten doen wij met de mede-overheden (waterschappen, gemeenten) in deze gebieden. Alle overheden, ook gemeenten en waterschappen, kunnen de instrumenten zoals opgenomen in de bedoelde factsheet inzetten. De Omgevingswet geeft algemene criteria voor de verdeling van taken en bevoegdheden over de verschillende bestuursorganen. In gezamenlijkheid moet worden bepaald door welke overheid taken het meest doelmatig en doeltreffend kunnen worden uitgevoerd. Deze gesprekken vinden in het voorjaar van 2025 plaats, zie ook beantwoording vraag 3.

7. *Hoe zorgt het college van GS ervoor dat de toepassing van deze instrumenten gebeurt in samenspraak met lokale partners en aansluit bij lopende gebiedsprocessen?*

Antwoord

Zie beantwoording van voorgaande vragen.

8. *Welke rol spelen waterschappen, agrarische collectieven en terreinbeheerders bij de ontwikkeling van maatwerkregels en projectbesluiten.*

Antwoord

Zie beantwoording van voorgaande vragen. In algemene zin wordt opgemerkt dat de scope van de bedoelde factsheet zich beperkt tot publiekrechtelijke instrumenten onder de Omgevingswet. Mits een overheid, kan hiervan gebruik worden gemaakt. Waterschappen kunnen dus zelfstandig maatwerkregels of projectbesluiten inzetten. Voor zover de eigen regelgeving van de provincie worden bij het betrekken van de omgevingspartijen de uitgangspunten van de participatieverordening gevolgd.

9. *Hoe wordt hierbij samengewerkt met het Rijk om juridische en financiële risico's te verkleinen en de inzet van deze instrumenten te bevorderen?*

Antwoord

Zie de antwoorden op vragen 3 en 4. Cruciaal zijn de keuzes die het Rijk voor een deel nog moet gaan maken op het vlak van land- en tuinbouwemissies en water. En daarop aansluitend de bestuurlijke afspraken die met het Rijk moeten worden gemaakt over de aanvullende inzet van instrumenten op de restopgave. Zie ook beantwoording vraag 3.

10. *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

Dit is voor ons op dit moment nog niet in te schatten. In algemene zin kan worden gesteld dat indien één of meerdere van de juridisch bindende instrumenten zoals bedoeld in de factsheet worden toegepast, dit kan leiden tot een beroep op nadeelcompensatie. Er moet dan rekening worden gehouden met forse financiële nadelen (voor de provincie of andere regionale overheid die inzet op toepassing van de instrumenten). De waarschijnlijkheid en omvang neemt toe naarmate de bedrijven die het betreft onevenredig zwaar worden getroffen, in relatie tot vergelijkbare bedrijven (level playing field) in andere gebieden en deze schade niet voorzienbaar was. Op moment dat het juridisch instrumentarium per direct zou worden opgelegd, wordt dat beschouwd als 'niet voorzienbaar'. Een alternatief is om instrumentarium gefaseerd uit te rollen.

11. *Is GS het met ons 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?*

Antwoord

Ja, dat zou kansrijk kunnen zijn maar de kansrijk hangt af een aantal factoren in het kader van doelmatigheid, doeltreffendheid en proportionaliteit, zoals hierboven al beschreven. Wij gaan dit verder onderzoeken in de gebieden met de gebiedspartijen, gaan hierover in gesprek met het Rijk en regionale medeoverheden, en zullen daarbij ook een aantal voorwaarden stellen (zie beantwoording van voorgaande vragen).

12. *Is GS het met ons eens dat deze instrumenten kansrijk zijn om te gebruiken in gebiedsprocessen en kan bijdragen aan toekomstbestendige landbouw in kwetsbare gebieden?*

Antwoord

Zie de beantwoording van vraag 11.

13. *Is GS het met ons eens dat deze instrumenten ervoor kunnen zorgen dat er op lokaal niveau strengere regels gelden (met nadeelcompensatie) voor boeren, maar deze mede kunnen bijdragen aan minder strengere generieke middelvoorschriften voor de landbouw en daardoor dus netto meer ruimte kunnen bieden aan de agrarische sector?*

Antwoord

Er is met verwijzing naar de voorgaande antwoorden nog te veel onzeker om deze vraag te kunnen beantwoorden. In alle gevallen geldt dat generieke en regionale maatregelen inderdaad communicerende vaten zijn: doelbereik dat door generieke maatregelen (waar nodig gespecificeerd naar regio/grondsoort, zoals ook nu al gebeurt) wordt geborgd, behoeft geen regionale aanpak meer en vice versa.

14. *Is GS bereid voor de voorjaarsnota aan Provinciale Staten een plan van aanpak te sturen over hoe deze instrumenten ingezet gaan worden in het kader van de bestaande regionale plannen in het kader van natuur, water en landbouw?*

Antwoord

Nee. De reden hiervoor is dat dit in de tijd niet haalbaar is. Allereerst moeten gesprekken tussen het Rijk en de regio's worden gevoerd (zie ook beantwoording van vraag 4). De planning van de Voorjaarsnota strookt niet met deze belangrijke stap. Wel onderzoeken wij in 2025 met onze regionale medeoverheden de noodzaak voor het daadwerkelijk inzetten van één of meerdere juridische instrumenten (of niet). De komende periode wordt vorm en inhoud aan dit onderzoek gegeven.

15. *Heeft GS in beeld wat de grondoorzaken zijn van vervuiling in verschillende waterlichamen in de provincie? Zo ja, kan GS dit inzichtelijk maken voor Provinciale Staten? Zo nee, welke stappen gaat u ondernemen om dit beter in kaart te brengen om vervolgens de instrumenten hiervoor toe te passen?*

Antwoord

Uit- en afspoeling van agrarische percelen is een van de oorzaken en een belangrijke antropogene (menselijke) bron. Te hoge concentraties kunnen ook het gevolg zijn van natuurlijke omstandigheden. Voor het halen van de KRW-doelen is het noodzakelijk dat ook de vervuiling vanuit andere (niet grondgebonden) bronnen (rioolwaterzuiveringen, industriële lozingen) verder wordt teruggedrongen. In het kader van de totstandkoming van het voorontwerp ZH-PLG is ruimtelijk inzichtelijk gemaakt waar (in welke waterlichamen) in onze provincie het KRW-doelgat voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen het grootst is. Tevens is met de ZH-PLG gebieden samen bekeken met welke aanvullende maatregelen een vermindering van emissies is te realiseren. Dit betreft de eerder in deze beantwoording genoemde ZH-PLG waterkwaliteitsprojecten. Focusgebieden zijn de land- en tuinbouw op de Zuid-Hollandse eilanden en de Greenportregio's. Het genoemde onderzoek richt zich in het bijzonder op deze gebieden.

Den Haag, 4 februari 2025

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

Plv. secretaris,

voorzitter,

ir. J.C. van Ginkel MCM

mr. A.W. Kolff