

IPO Position paper: Delta-aanpak Waterkwaliteit

*Interprovinciale standpunten ten aanzien van
bestuurlijke afspraken waterkwaliteit*

Oktober 2019



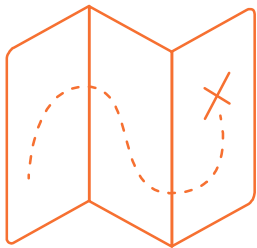
Inhoud



<u>H1. Inleiding</u>	<u>3</u>
§1.1. Aanleiding	4
§1.2. Delta-aanpak Waterkwaliteit	4
§1.3. Provinciale rol in het 'waterkwaliteits-domein'	4
§1.4. Uitgangspunten IPO voor bestuurlijke afspraken waterkwaliteit	5
<u>H2. Nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen</u>	<u>6</u>
§2.1. Nutriënten	7
§2.1.1. Inleiding	7
§2.1.2. Provinciale inzet	7
§2.1.3. Rijksrol en verwachtingen	8
§2.1.4. Waterschapsrol en verwachtingen	9
§2.1.5. Gemeenten en landbouwsector, verwachtingen	10
§2.2. Gewasbeschermingsmiddelen	11
§2.2.1. Inleiding	11
§2.2.2. Provinciale rol en aanpak	11
§2.2.3. Rijksrol en verwachtingen	11
§2.2.4. Waterschapsrol en verwachtingen	12
§2.2.5. Gemeenten en gewasbeschermingssector, verwachtingen	12
§2.2.6. Rol drinkwaterbedrijven en verwachtingen	12
<u>H3. Opkomende stoffen en microplastics</u>	<u>13</u>
§3.1. Opkomende stoffen	14
§3.1.1. Inleiding	14
§3.1.2. Provinciale rol en aanpak	14
§3.1.3. Rijksrol en verwachtingen	16
§3.1.4. Waterschapsrol en verwachtingen	17
§3.1.5. Gemeentelijke rol en verwachtingen	18
§3.1.6. Rol drinkwaterbedrijven en verwachtingen	18
§3.1.7. Rol industrie en verwachtingen	18
§3.2. Microplastics	19
<u>H4. Medicijnresten</u>	<u>20</u>
§4.1.1. Inleiding	21
§4.1.2. Provinciale rol en aanpak	21
§4.1.3. Rijksrol en verwachtingen	22
§4.1.4. Waterschapsrol en verwachtingen	22
§4.1.5. Gemeenten, zorg en drinkwaterbedrijven, verwachtingen	23

1.

Inleiding



H1. Inleiding



§1.1. Aanleiding

De kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater is nog niet op orde, zo blijkt uit de monitoring op grond van de Kaderrichtlijn Water. Naast de acties die nodig zijn de KRW-doelen te halen, dienen zich nieuwe vraagstukken aan, zoals opkomende stoffen, medicijnresten en (micro)plastics. De waterkwaliteitsproblematiek heeft daarmee een brede urgentie die verder strekt dan de doelen van de KRW. Om de waterkwaliteit de komende jaren te verbeteren, zijn nadere bestuurlijke afspraken nodig. Dit position paper schetst de urgentie, kaders, visie en uitgangspunten die voor de provincies leidend zijn voor het maken van afspraken. Per onderdeel wordt aangegeven waar provincies kansen voor versnelling zien en hoe zij dit kunnen bewerkstelligen. Het position paper is opgebouwd uit een inleiding (H1) en drie inhoudelijke hoofdstukken: H2) nutriënten & gewasbeschermingsmiddelen, H3) opkomende stoffen en microplastics en H4) medicijnresten.

§1.2. Delta-aanpak Waterkwaliteit

De Delta-aanpak Waterkwaliteit verenigt partijen in het waterdomein om de problematiek van nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen, medicijnresten en opkomende stoffen in het oppervlakte- en grondwater samen aan te pakken. De Delta-aanpak richt zich op alle belangrijke bronnen voor waterverontreiniging: landbouw, stedelijk afvalwater en industrie. In juli 2018 is in de Stuurgroep Water de afspraak gemaakt tot een vernieuwde governance van de Delta-aanpak Waterkwaliteit. Vanaf eind 2018 wordt daarom gewerkt aan nieuwe bestuurlijke afspraken op drie bestuurlijke tafels:

1. Versnellingstafel “landbouw” (nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen)
2. Versnellingstafel “stoffen” (opkomende stoffen en medicijnresten)
3. Brede tafel waterkwaliteit (KRW proces, kennis, financieringsinstrumenten, etc.)

Provincies nemen via het IPO deel aan de drie tafels. Daarnaast zijn aan de brede tafel waterkwaliteit ook gedeputeerden present in hun rol als RBO-voorzitter.

§1.3. Provinciale rol in het ‘waterkwaliteits-domein’

Provincies hebben een scala aan verantwoordelijkheden ten aanzien van waterkwaliteit. Daarbij werken provincies met bestuurlijke en maatschappelijke partners samen in de regio. Ze nemen daarin in ieder geval de rol van coördinator en verbinder op zich, omdat in de provincie vele beleidsvelden bij elkaar komen.

De provincies hebben een belangrijke kaderstellende rol in de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water (KRW) in Nederland. Zo zorgen provincies voor de vaststelling en juridische verankering van de ecologische doelen, watertypen, begrenzing en status van de regionale oppervlaktewaterlichamen. Deze juridische verankering vindt straks onder de Omgevingswet plaats in het regionale waterprogramma. Met betrekking tot grondwater zijn provincies verantwoordelijk voor de monitoring van de grondwaterkwantiteit en -kwaliteit en voor de rapportage, formulering en uitvoering van maatregelen ter bescherming van het grondwater conform KRW en Grondwaterrichtlijn. De provincies maken het strategisch grondwaterbeleid (zowel kwantitatief als kwalitatief) en zijn bevoegd gezag voor grondwateronttrekkingen voor de drinkwatervoorziening, grote industriële onttrekkingen en bodemenergiesystemen.

Het verbeteren van de waterkwaliteit door het ontwikkelen en uitvoeren van natuur-, ruimtelijk- en landbouwbeleid is een provinciaal belang. Ook zijn provincies bevoegd gezag voor vergunningverlening van grote industriële indirecte lozingen. Provincies zijn daarnaast op grond van de Wabo het bevoegd gezag voor vergunningverlening en handhaving van bepaalde activiteiten die een effect kunnen hebben op de waterkwaliteit (zoals het vergunnen van mestvergisters). Deze vergunningverlening wordt veelal uitgevoerd door omgevingsdiensten die in opdracht van provincies en gemeenten werken. Samenwerking met de bestuurlijke en maatschappelijke partners is een essentieel uitgangspunt voor alle provincies. Ook kunnen provincies uitvoering van bepaalde opgaven stimuleren door bijvoorbeeld het verstrekken van subsidies. Daarnaast hebben provincies ook sturingsinstrumenten naar andere overheden (waterschappen en gemeenten); provincies voeren interbestuurlijk toezicht op deze overheden en de provinciale verordeningen werken door. Kortom provincies dragen bij aan de uitvoering van opgaven door middel van het beschikbare assortiment aan instrumenten.

H1. Inleiding



§1.4. Uitgangspunten IPO voor bestuurlijke afspraken waterkwaliteit

Provincies (verenigd in het IPO) verwelkomen nadere bestuurlijke afspraken met de waterpartners. De nieuwe afspraken moeten een daadwerkelijke bijdrage leveren aan een verbetering van de waterkwaliteit van Nederland. Daarom nemen provincies een aantal voorwaarden en uitgangspunten in acht. Bestuurlijke afspraken:

- gaan verder dan reeds bestaande beleidskaders of regelgeving en zorgen daarmee voor focus, (versnelde) uitvoering en prioriteitstelling zodat doelen tijdig worden gerealiseerd;
- zijn gemaakt met commitment van de maatschappelijke partners en benoemen concreet welke partijen (mede)verantwoordelijk zijn voor de maatregelen die moeten worden uitgevoerd.
- zijn gericht op een structuur van samenwerking waarbij wordt aangesloten bij regionaal maatwerk;
- zijn integraal benaderd, gekoppeld aan bredere maatschappelijke opgaven (zoals de verduurzaming van de landbouw in brede zin) en zorgen voor een inhoudelijke verbinding tussen de verschillende (water)dossiers;
- worden op het juiste moment in de tijd gezet en benutten de tijd. Dit is met name van belang als het gaat om samenhangende en/of achtereenvolgende transities;
- zijn er primair op gericht om tot een bron- en ketenaanpak in de verschillende ketens (medicijnen, microplastics, nutriënten, etc.) te komen;
- maken versneld realiseren van bron- en effectgerichte maatregelen mogelijk om tot snelle en effectieve oplossingen te komen. Als die onvoldoende resultaat hebben dienen end-of-pipe maatregelen genomen te worden;
- zijn voorzien van een robuust financieringsarrangement dat leidt tot het tijdig behalen van de doelen.

Kortom, IPO maakt geen bestuurlijke afspraken zonder gedegen uitzicht op uitvoerbaarheid! Dit houdt in dat financiële afspraken voldoende concreet moeten zijn en het commitment van de relevante (maatschappelijke) partners hebben.

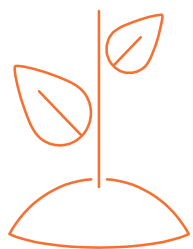
Wat betreft **organisatie en besluitvorming** zien provincies dat vrijwel geen enkele wateropgave op zichzelf staat. De opgave en het succesvol realiseren daarvan is leidend. Als dit betekent dat besluiten over samenhangende maatregelen in de context van ruimtelijke, milieukundige of sociale opgaven moeten plaatsvinden, dan maken provincies zich daar hard voor. Opgavegericht (samen)werken vanuit een gezamenlijke probleemperceptie, ambities en doelen is hierbij een belangrijk vertrekpunt.

Wat betreft de **financiële arrangementen en afspraken** vinden provincies het belangrijk om huidige instrumenten zoals bestaande belastingen zoveel mogelijk te benutten, tenzij duidelijk is dat de huidige manier van heffingen of kostentoedeling geen recht doen aan maatschappelijke ontwikkelingen. Bij het toepassen van nieuwe principes, of meer consequent toepassen van bestaande principes (met name gebaseerd op 'vervuiler betaalt' en 'belanghebbende betaalt'), wordt zoveel mogelijk gezocht naar mogelijkheden om dit binnen huidige financiële arrangementen te doen. Echter, als vernieuwing van de huidige financiële arrangementen noodzakelijk is om de doelen te realiseren, dan zullen provincies hiervoor pleiten. Provincies zijn voorstander van zowel positieve als negatieve financiële prikkels om burgers, bedrijven en maatschappelijke partijen ('de maatschappij') duidelijk te maken dat de toenemende kosten als gevolg vervuiling de komende jaren meer en meer zullen worden belegd bij de vervuilende en/of belanghebbende partij.



2.

Nutriënten en
gewasbeschermings
middelen



H2.

Nutriënten en gewasbescher- mingsmiddelen



§2.1. Nutriënten

§2.1.1. Inleiding

Provincies onderstrepen het urgente belang om de nutriëntendoelen voor grond- en oppervlaktewater op tijd te bereiken, zodat het water voldoet aan de Nitraatrichtlijn en de KRW. Een groot aantal oppervlaktewateren in Nederland voldoet nog niet aan de KRW-normen voor nutriënten –stikstof en fosfor- omdat de nutriëntenbelasting van grond- en oppervlaktewater te hoog is. Ecologische waterdoelen kunnen alleen gehaald worden als de nitraatconcentraties worden teruggebracht, veelal tot ver beneden de norm van de Nitraatrichtlijn. Ook het ondiepe grondwater voldoet in grote delen van het zand- en löss-gebied niet aan de norm van de Nitraatrichtlijn (50 mg/l nitraat). De productie van drinkwater kan daardoor bemoeilijk worden, terwijl de KRW aangeeft dat voor drinkwaterproductie de zuiveringsinspanning beperkt zou moeten blijven.

Uitgangspunt van de provincies is om geen doelverlaging toe te passen bij vaststelling van de provinciale waterplannen/programma's 2022-2027. Omdat de tijd tot de deadline van 2027 steeds korter wordt, betekent dit dat er een intensivering nodig is van de aanpak van emissies van nutriënten naar grond- en oppervlaktewater. Dit is ook in de Intentieverklaring Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater afgesproken. De aanpak van de nutriëntenbelasting van het oppervlaktewater vraagt inzet van de landbouw, de waterschappen en buitenlandse partijen omdat uit- en afspoeling uit actueel belasting van de landbouwgronden en effluentlozingen van rioolwaterzuiveringsinstallaties de belangrijkste stuurbare bronnen zijn. De belangrijkste bron van de nitraatbelasting van ondiep grondwater is de uitspoeling uit landbouwgronden, welke deels de nalevering uit historische bemesting betreft. Ook buiten de grondwaterafhankelijke waterlichamen vormen nutriënten een belemmering in het halen van de doelen.

§2.1.2. Provinciale inzet

Om regionaal de nutriëntenbelasting te verminderen willen provincies op drie routes inzetten:

1. Bepaal een aanpak per bron

In grote delen van het land belemmeren nutriëntconcentraties het behalen van de ecologische doelen van de KRW. Een effectieve bronaanpak vereist dat per (stuurbare) bron een verantwoordelijke partij wordt aangewezen en dat voor elke partij een reductieopgave wordt bepaald naar rato van de omvang van hun bijdrage aan de nutriëntenbelasting. Provincies pleiten ervoor om de bronnen en reductieopgaves gebiedsspecifiek in beeld te brengen. Een goed voorbeeld hiervan is de bronnenanalyse nutriënten stroomgebied Maas*. Vervolgens kan per veroorzaker gezocht worden naar de meest effectieve aanpak (de knop waar aan gedraaid kan worden) en kunnen effectieve maatregelen worden geformuleerd. Effectieve maatregelen kunnen liggen in de aanpassing van wetgeving, het opstellen van uitvoeringsprogramma's, het stimuleren van maatregelen, etc. Een dergelijke aanpak dient door alle samenwerkende partijen, Rijk en regio, in gezamenlijkheid te worden opgepakt.

2. Versterk coalitie met landbouw en waterschappen via Deltaplan Agrarisch Waterbeheer

LTO heeft in het DAW vastgelegd dat de sector wil bijdragen aan het behalen van de KRW-doelen. De samenwerking die ontstaan is tussen provincies, waterschappen en de landbouwsector heeft grote meerwaarde. Dit geldt eveneens voor de verbreding van het DAW naar de bodem (in al zijn facetten en bijbehorende bedrijfsvoering) als belangrijk sturende factor voor benutting stoffen, af- en uitspoeling. Provincies constateren dat het DAW versterking en een efficiëntere inzet behoeft om de nutriëntbelasting afdoende te verminderen. Dit is lokaal maatwerk. Per regio, sub-regio of perceel wordt bepaald welke maatregel het meeste effect sorteert (zie bronnenanalyse punt 1). Hierbij zal de provincie ook zorgdragen voor de integrale aanpak en bijdrage vanuit andere beleidsvelden zoals bodem, biodiversiteit en landbouw.

*Bronnenanalyse nutriënten stroomgebied maas is te vinden op: <http://edepot.wur.nl/468844>

H2. Nutriënten en gewasbescher- mingsmiddelen



3. Moderniseer Gemeenschappelijke Landbouwbeleid t.b.v. van o.a. waterkwaliteit

Er valt winst te halen door een sterke koppeling van het waterbeleid met het nieuwe Gemeenschappelijke Landbouw Beleid. Landbouwers zouden moeten kunnen verdienen aan hun bijdrage aan Sustainable Development Goals, zoals klimaat-, bodem- en waterdoelen en biodiversiteit. Provincies zijn voorstander van een verschuiving van de directe inkomenssteun aan landbouwers naar prestatie gebonden betalingen. Provincies streven naar een goede inzet van 'ecoschemes' en overheveling van budget van pijler 1 naar pijler 2. Zie ook IPO inzet GLB*.

§2.1.3. Rijksrol en verwachtingen

Het Rijk is richting de Europese Unie verantwoordelijk voor de uitvoering van de Europese richtlijnen. De waterkwaliteitsdoelen uit de KRW vragen om een aantal trendbreuken in de nutriëntenketen. Provincies zien daarbij de volgende speerpunten voor het Rijk:

1. Maak KRW leidend en zorg op nationaal niveau voor een nadere beleidsafstemming Nitraatrichtlijn en KRW.

De opgave die voortvloeit uit de doelen van de Nitraatrichtlijn, KRW en het natuurbeleid kunnen alleen in samenhang worden gerealiseerd. Binnen het spoor KRW (regie I&W) en het spoor Nitraatrichtlijn (regie LNV) wordt gewerkt aan maatregelen die bijdragen aan verbetering van de waterkwaliteit door reductie van nutriënten. Het ontbreekt echter aan voldoende samenhang in tijdpad, ambitie en doelbereik. Provincies vragen het Rijk om het initiatief te nemen voor een nadere afstemming m.b.t. KRW en Nitraatrichtlijn. In de Brede tafel binnen de Delta-aanpak Waterkwaliteit kunnen de ministeries LNV en I&W het voortouw nemen om deze verbinding tussen beide sporen samen met de andere partijen uit te werken. Provincies zien hier ook een rol voor de landbouwtafel onder de Delta-aanpak waterkwaliteit.

2. Zorg voor een nationale visie op kringlooplandbouw

Provincies vragen het Rijk een nationale strategie kringlooplandbouw adequaat te instrumenteren middels een combinatie van wettelijke voorschriften, vrijwillige afspraken en stimuleringsmaatregelen. Het geheel aan instrumenten zou zo eenvoudig mogelijk moeten zijn, zodat het voor agrariërs goed uitvoerbaar is en tevens handhaafbaar en fraudebestendig is. Provincies stellen voor om, als vervolg op reeds bestaande pilots, meer te sturen op doelen in plaats van op de middelen. Een manier om de bewustwording hierover te vergroten is het voorstel om de individuele landbouwer inzicht te geven in het effect van eigen handelen (bijvoorbeeld middels een uit te werken indicator of meetinstrument). Deze manier zou kunnen werken in de aanpak van gewasbeschermingsmiddelen en goede omgang met meststoffen. Provincies zijn bereid om de eigen omgevingsvisies te benutten bij de uitvoering van deze nationale strategie.

3. Bepaal op nationaal niveau een aanpak van historische bemesting

Door te bemesten conform het landbouwkundig bemestingsadvies wordt ervoor gezorgd dat hoge fosfaatgehalten in het bodemvocht langzaam maar zeker omlaag gaan. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan het verminderen van de fosfaatsuitlekking. Echter, is het volledig wegnemen van de bronuitlekking van historische bemesting (met name fosfor) vóór 2027 technisch niet haalbaar. Provincies vragen het Rijk daarom om een standpunt in te nemen over de aanpak van de historische bemesting. Daarbij wordt in overweging gegeven dat historische belasting aanleiding kan zijn voor het later behalen van het KRW-doelen dan 2027, als een 'natuurlijke omstandigheid' (artikel 4.4 lid a, sub iii KRW).

4. Combineer nutriëntendoelen met een economisch levensvatbare landbouwsector

Een trendbreuk in de mestdruk (en de daaruit voortvloeiende emissies) en een verbetering van de financiële positie van landbouwers is nodig voor draagvlak bij de sector voor de maatregelen die nodig zijn om de KRW-doelen te bereiken. Provincies zien een -versnelde- transitie richting kringlooplandbouw als goede manier om dit te bereiken. Het gaat hierbij om een kringlooplandbouw die uitgaat van de draagkracht van het onderliggend bodem- en watersysteem

*<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=4608f88c-c3e2-4f99-975c-f7a040f693e2&title=Position%20paper%20IPO%20t.b.v.%20hoorzitting%20van%20de%20brede%20tafel%20over%20het%20nieuwe%20gemeenschappelijke%20landbouwbeleid%20%28GLB%29%20voor%20Nederland%20d.d.%2011%20oktober%202018.pdf>

H2. Nutriënten en gewasbescher- mingsmiddelen



en bemesting die zich goed verhoudt tot de opname van meststoffen door gewassen. Dit zal leiden tot gereduceerde emissies naar grond- en oppervlaktewater. Provincies vragen het Rijk de regie op deze transitie te nemen en tijdig (vóór vaststelling regionale waterprogramma's 2022-2027) te komen tot een nationale strategie met aandacht voor de waterdoelen. Een manier om dit te doen is om het waterbeleid nadrukkelijker onderdeel te laten zijn van de herziening van het mestbeleid en het 7^e nitraatactieprogramma.

5. Neem verantwoordelijkheid voor de aanpak van actuele bemesting

De aanpak van de nutriëntenbelasting uit actuele bemesting, daar waar deze het halen van de waterkwaliteitsdoelen belemmert, is naar oordeel van de provincies een verantwoordelijkheid van het Rijk. Provincies vinden dat, waar relevant, deze rijksmaatregelen per waterlichaam via het waterkwaliteitsportaal (WKP) in de factsheets terecht moeten komen als KRW maatregelen. Provincies willen hierover een landelijk vastgelegde afspraak maken met Rijk en waterschappen. Middels opname van deze maatregelen in het WKP en daaruit volgend de reporting sheets, wordt hierover automatisch melding gemaakt bij de Europese Commissie (EC). Onder de genoemde regie en op uitnodiging van het Rijk zullen provincies bepalen welke steun en acties zij, ten opzichte van de huidige situatie, aanvullend kunnen bieden aan het realiseren van de reductie-opgaven nutriënten door de landbouw. Ten aanzien van de natuuropgave zullen provincies bepalen welke gebiedsspecifieke aanpak van de nutriëntenbelasting van grondwaterafhankelijke natuurgebieden nodig is in aanvulling op de hiervoor bedoelde nationale strategie.

6. Samen optrekken inzake aanvoer uit buitenland

Het Rijk wordt gevraagd een standpunt in te nemen over hoe om te gaan met de aanvoer uit het buitenland. Daarbij wordt in overweging gegeven dat het verbod op afwentelen uit de KRW (art. 4, achtste lid) met zich mee brengt dat nutriëntenbelasting uit het buitenland door partijen in het buitenland wordt aangepakt. Zolang Europa voor Duitsland en België ruimere normen hanteert voor de kwaliteit van oppervlaktewater is het onmogelijk in de grensoverschrijdende waterlichamen aan de Nederlandse norm te voldoen. Provincies zijn bereid tot overleg met de buurlanden, maar vragen daarbij steun en inzet van het Rijk in het geval overleg op een hoger bestuursniveau nodig blijkt.

§2.1.4. Waterschapsrol en verwachtingen

Een belangrijk deel van de KRW-maatregelen wordt uitgevoerd door de waterschappen. De expertise en uitvoeringsgerichtheid van de waterschappen worden door provincies erg gewaardeerd. Ten aanzien van nutriënten zien provincies de volgende waterschapsacties als noodzakelijk:

1. Onderzoek of natuurlijke achtergrondbelasting aanleiding geeft tot doelaanpassing

Een deel van de nutriëntenbelasting wordt veroorzaakt door een natuurlijke achtergrondbelasting (het begrip achtergrondbelasting is niet hetzelfde als historische belasting). Provincies vragen de waterschappen om te onderzoeken in welke mate, voor zover dat nog niet is gebeurd, natuurlijke achtergrondbelasting van invloed is op het doelbereik in de waterlichamen. Op grond daarvan kunnen de provincies nagaan of (technische) doelaanpassing aan de orde is (conform handreiking KRW-doelen).

2. Breng de reductieopgave rioolwaterzuiveringsinstallaties in beeld

Provincies vragen de waterschappen om omvang en uitvoerbaarheid van de reductieopgave voor rioolwaterzuiveringsinstallaties in beeld te brengen ten behoeve van de besluitvorming over de KRW-doelen in de provinciale waterplannen/programma's 2022-2027. De KRW schrijft voor dat de maatregelen nodig voor doelbereik uiterlijk in 2027 moeten zijn getroffen. Provincies zijn van oordeel dat alle significante, stuurbare, bronnen aangepakt dienen te worden naar rato van hun bijdrage aan de nutriëntenbelasting (zie paragraaf 2.1.2). Als aanpassing van een specifieke rioolwaterzuiveringsinstallatie een effectieve maatregel blijkt om te voldoen aan de norm voor nutriënten in het oppervlaktewaterlichaam waarop het effluent wordt geloosd, dan staan provincies op het standpunt dat deze maatregel voor december 2027 genomen moet zijn. Provincies vragen de waterschappen hier hun verantwoordelijkheid te nemen. 'Disproportionele kosten' is geen aan te voeren reden meer voor doelfasering.

H2. Nutriënten en gewasbescher- mingsmiddelen



§2.1.5. Gemeenten en landbouwsector, verwachtingen

Naast de meest prominente overheidspartijen in het waterkwaliteitsbeleid zijn ook gemeenten en de landbouwsector (inclusief agrobédrijfsleven waaronder afnemende partijen), aan zet om de emissie van nutriënten te beperken ten behoeve van de waterkwaliteitsdoelen. Provincies zien voor deze partijen in ieder geval de volgende acties als elementair:

1. Gemeenten, pak risicovolle riooloverstorten aan

Hoewel riooloverstorten gemiddeld genomen qua vracht een kleine bron zijn, kunnen piekbelastingen van het oppervlaktewater als gevolg van het overstorten een negatief effect hebben op het aquatisch milieu en diverse gebruiksfuncties van het oppervlaktewater. Dit risico neemt toe omdat de klimaatverandering tot meer stortbuien leidt. De problematiek is nog niet overal opgelost, ondanks de inspanningen van gemeenten bij de aanpak van overstorten. Provincies vragen de gemeenten om in overleg met de waterschappen risicovolle rioolwateroverstorten in beeld te brengen en aan te pakken. Ook zien provincies, koppeland aan de transitie naar duurzaam en circulair watergebruik, graag een eerherstel voor afkoppelingsdoelstellingen in relatie tot scheiding van regen- en afvalwater.

2. Landbouwsector (in brede zin), neem verantwoordelijkheid

In voorgaande paragrafen wordt de landbouwsector al bij een aantal acties benoemd. De landbouwsector (inclusief agrobédrijfsleven en afnemende partijen) heeft een cruciale rol in het in uitvoering brengen van de emissiebeperkende maatregelen (mede in relatie tot een economisch levensvatbare en duurzamere landbouw in brede zin). Provincies verwachten dan ook een toenemende bereidheid en meewerkende houding van de sector om genoemde trendbreuken en transities te realiseren. Provincies vragen de sector mee te denken aan het vormgeven van bovenstaande acties en de verantwoordelijkheid in de uitvoering van deze acties te nemen.

H2. Nutriënten en gewasbescher- mingsmiddelen



§2.2. Gewasbeschermingsmiddelen

§2.2.1. Inleiding

Gewasbeschermingsmiddelen en hun metabolieten worden veelvuldig aangetroffen in grond- en oppervlaktewater. Deze toenemende concentraties in het grondwater zijn een urgent maatschappelijk probleem. Voldoende schoon oppervlakte- en grondwater zijn essentieel voor verschillende ecologische en maatschappelijke diensten.

§2.2.2. Provinciale rol en aanpak

In 2015 en 2016 zijn in 70% van de provinciale meetpunten resten van gewasbeschermingsmiddelen in het grondwater aangetroffen. Op 17% van deze locaties is de concentratie boven de geldende EU-norm van 0,1 µg/l voor individuele gewasbeschermingsmiddelen. Provincies vinden het onwenselijk dat de toelatingsprocedure als bijeffect heeft dat in het grondwater de normen voor één of meerdere gewasbeschermingsmiddelen of hun metabolieten worden overschreden. Vanuit deze constatering zullen provincies de problematiek blijven aankaarten. Daarnaast zien provincies voor zichzelf de volgende rol:

1. Aangaan coalitie voor water- en bodem-vriendelijke toepassing van gewasbescherming

In het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kunnen innovatieve technieken bijdragen aan het verminderen van de emissies naar het watersysteem. Dit is ook een onderdeel van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer met bijbehorende aandacht voor tegengaan van erfemissie, tegengaan van af- en uitspoeling in samenhang met bodem (inclusief bodemleven) en alternatieven voor de huidige gewasbescherming (milieuvriendelijkere toepassingen en alternatieven als natuurlijke plaagbestrijding). Provincies willen met de landbouwsector, Rijk en waterschappen een coalitie aangaan om via kennisoverdracht en/of wettelijke maatregelen de toepassing van deze technieken te stimuleren of verplicht te stellen. Deze actie ligt in het verlengde van eerder genoemde punten op een economisch levensvatbare kringlooplandbouw (§2.1.3. punt 2 en 4).

§2.2.3. Rijksrol en verwachtingen

Gezien bovenstaande constatering dat gewasbeschermingsmiddelen veelvuldig boven de normen in het grondwater worden aangetroffen, zien provincies voor het Rijk de volgende acties als noodzakelijk:

1. Zorg voor een coherenter en consistent toelatingsbeleid

De Europese en Nederlandse toelatingsprocedures leiden om vier redenen niet tot een afname van gewasbeschermingsmiddelen in water. Ten eerste kan een stof op meerdere grondwatermeetpunten in concentraties boven de KRW-norm worden aangetroffen, zonder dat dit consequenties heeft voor de toelating ervan als gewasbeschermingsmiddel. De reden is dat conform de toelatingskaders die het CTGB hanteert voor de toelatingsbeoordeling, elk gewasbeschermingsmiddel of afbraakproduct in maximaal 10% van het areaal (meetbuizen) de concentratie van 0,1 µg/l mag overschrijden (op een diepte van 10 m beneden maaiveld). Voor de totaalconcentratie geldt een maximum van 0,5 µg/l. Uit toepassing van combinatietoxicologie (Ecologische Sleutelfactor Toxicologie, STOWA) wordt meer en meer duidelijk dat mede door de toxische druk de biologische KRW-doelen onder druk staan. Ten tweede gaat het CTGB uit van jaargemiddelden waar de KRW dit niet doet. Juist de verhoogde concentraties tijdens toepassing zetten de doelen (KRW, grondwaterrichtlijn, richtlijn prioritair stoffen) onder druk. Ten derde geldt dat er bij de toelating geen grenzen worden gesteld aan uitspoeling van het afbraakproduct van een gewasbeschermingsmiddel als dat humaan-toxicologisch niet relevant is verklaard. Echter, het effect kan nog wel ecologisch relevant zijn. Ten vierde is het hedendaagse toelatingsbeleid grotendeels gebaseerd op laboratorium onderzoek vooraf. Het is van belang dat toepassingspraktijk, ook in de jaren na toelating, beter wordt meegenomen in eventuele verbodsafwegingen. Opgeteld is het gevolg een grootschalige diffuse verontreiniging van het grondwater. Provincies verwachten van het Rijk dat het deze problemen (inconsistent en ontoereikend toelatingsbeleid) samen met de Europese Commissie oppakt opdat de gewasbeschermingsmiddelenproblematiek in het oppervlakte- en grondwater verder niet toeneemt.

H2. Nutriënten en gewasbescher- mingsmiddelen



2. Zorg dat toelatingseisen gewasbeschermingsmiddelen afgestemd zijn op de doelen (KRW, grondwaterrichtlijn, richtlijn prioritaire stoffen)

Provincies vragen het Rijk om op (inter)nationaal niveau te werken aan een betere afstemming tussen het toelatingsbeleid van gewasbeschermingsmiddelen en de vereisten van de KRW. In het licht van de KRW en de drinkwaterwinning zijn de eisen van toelating te ruim en strijdig met de doelstellingen van de KRW.

3. Rijk, zorg voor sneller toelating van milieuvriendelijkere gewasbeschermingsmiddelen

Provincies verwachten dat het Rijk werk maakt van de motie Dik-Faber* over het sneller toelaten van milieuvriendelijkere gewasbeschermingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden. Milieuvriendelijke gewasbeschermingsmiddelen voor de landbouw in grondwaterbeschermingsgebieden worden op dit moment onvoldoende door de markt opgepakt.

§2.2.4. Waterschapsrol en verwachtingen

Waterschappen hebben een belangrijke voorlichtende en stimulerende rol richting het agrarische bedrijfsleven als het gaat om gewasbeschermingsmiddelengebruik. Ten aanzien van gewasbescherming zien provincies de volgende waterschapsacties als elementair:

1. Aangaan coalitie voor water- en bodem vriendelijke toepassing van gewasbescherming en voorlichting

In het verlengde van §2.2.2. punt 1 hebben waterschappen een prominente rol in het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer, met bijbehorende aandacht voor tegengaan van erfemissie, tegengaan van af- en uitspoeling in samenhang met bodem, en alternatieven voor de huidige gewasbescherming. Provincies vragen waterschappen bij de te dragen aan een coalitie om via kennisoverdracht en/of wettelijke maatregelen de toepassing van deze technieken te stimuleren of verplicht te stellen.

§2.2.5. Gemeenten en gewasbeschermingssector, verwachtingen

Ook gemeenten en de sector hebben een rol in het oppakken van de gewasbeschermingsproblematiek. Acties als "Bezem door de middenkast" laten zien dat de inzameling van ongebruikte gewasbeschermingsmiddelen nog steeds niet naar behoren is. Provincies verwachten daarom van deze partijen het volgende:

1. Zorg dat restanten gewasbeschermingsmiddelen worden ingezameld

De gescheiden inzameling van ongebruikte restanten van gewasbeschermingsmiddelen verloopt nog niet naar behoren. De meeste bedrijven in de landbouwsector vallen onder het bevoegd gezag van de gemeente. De provincies verwachten dat de gemeenten en de landbouwsector samen verantwoordelijkheid nemen om de inzameling te regelen. Provincies roepen de VNG, LTO en Nefyto op hierover in gezamenlijkheid een actieplan op te stellen.

§2.2.6. Rol drinkwaterbedrijven en verwachtingen

Drinkwaterbedrijven hebben direct last hebben van een toenemende concentratie van gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlakte- en grondwater ten behoeve van drinkwaterproductie en hebben daarmee een signalerende rol.

1. Agendering drinkwaterbedrijven

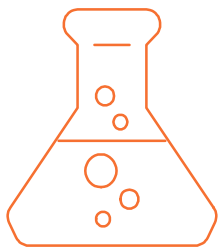
Van de drinkwaterbedrijven wordt een continuering van hun agenderende functie verwacht. Provincies vragen drinkwaterbedrijven daarmee na te denken over de vermindering van gewasbeschermingsmiddelgebruik in de totaalaanpak van kringlooplandbouw, toelating/toetsing en de ontwikkeling van milieuvriendelijke alternatieven.

*<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z22192&did=2018D56606>



3.

Opkomende
stoffen en
microplastics



H3. Opkomende stoffen en microplastics



§3.1. Opkomende stoffen



§3.1.1. Inleiding

Het gebruik van chemische stoffen zorgt voor een maatschappelijk dilemma. De maatschappij wil wel de producten, maar niet de (rest)stoffen in het milieu en water. Het lozen van belastende stoffen is aan regels gebonden. In het algemeen geldt dat lozing op het oppervlaktewater verboden is, tenzij expliciet toegestaan in algemene regels, maatwerkvoorschriften of bij vergunning. Nederland heeft daarbij aanvullende regelgeving gericht op de emissies van chemische stoffen. Incidenten met stoffen leren ons echter dat de waterkwaliteit continue aandacht vereist. Cruciaal uitgangspunt blijft daarbij een ketengerichte aanpak, zodat effecten dieper in de keten worden voorkomen.

Ondanks het voorgaande worden zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) al in het grondwater aangetroffen. In het Maasstroomgebied is bij meetrondes in 2012 en 2017 een 25-tal ZZS aangetroffen van de 83 geanalyseerde ZZS. Een 3-tal stoffen werd aangetroffen in meer dan 10% van de metingen. In oppervlaktewater is de problematiek alleen maar groter (in 81 van de 118 metingen aangetroffen, 20 >10%).

§3.1.2. Provinciale rol en aanpak

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 provinciale ambitie is de kwaliteit van het leefmilieu te verbeteren en zo essentiële functies, zoals de drinkwatervoorziening, met een robuustheid en toekomstbestendigheid te garanderen. Binnen de Europese en nationale kaders zijn de provincies volgens de Wabo bevoegd gezag voor vergunningverlening aan grote(re) bedrijven*. Daarnaast is de provincie wettelijk verantwoordelijk voor de grondwaterkwaliteit en het behalen van de door de KRW voorgeschreven doelen middels een maatregelenprogramma. Opkomende stoffen en microplastics worden niet expliciet benoemd in de KRW, maar de KRW verplicht wel de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken.

Bij de reductie of preventie van stoffen staan de provincies een integrale benadering voor. De aanpak over de compartimenten (water, lucht en bodem) heen moet onderdeel zijn van een systeembenadering inclusief afval- en recyclingstromen. De provincies zijn voor een doelgerichte en doelmatige aanpak en krijgen, voor zover ze daarin een rol hebben, daartoe graag de instrumenten om bij (eerste) gebruikers van toegestane milieubezwaarlijke stoffen de effecten en risico's in de verdere keten en voor het leefmilieu te beheersen. Op basis hiervan zijn provincies voornemens de volgende acties voort te zetten of op te pakken:

1. Continuering actieve uitvraag naar gebruik en emissies (p)ZZS**

Binnen de Europese en nationale kaders zijn de provincies bevoegd gezag voor grote(re) bedrijven (WABO). Bedrijven zijn op basis van deze kaders gehouden het bevoegd gezag te informeren over het gebruik van ZZS en vijfjaarlijks te rapporteren over de wijze waarop zij inhoud geven aan het minimaliseren van emissies en lozingen. Naar aanleiding van onder andere de casus Chemours hebben alle provincies toegezegd tot een ZZS-uitvraag naar de lucht en het water. Op verzoek van de staatssecretaris, worden ook (p)ZZS hierbij betrokken. Provincies hebben afgesproken deze uitvraag te doen voor 1 januari 2021. Samen met, in ieder geval Rijkswaterstaat en waterschappen, zal in 2019 meer zicht ontstaan op de benodigde capaciteit voor de uitvraag. Vooralsnog is 40 uur inzet van de omgevingsdienst per bedrijf een in de Zuid Hollandse praktijk bewezen kengetal.

*Gedeputeerde staten (GS) zijn bevoegd gezag voor 1) alle bedrijven die onder het BRZO 2015 vallen, 2) alle bedrijven waarin een installatie staat als bedoeld in bijlage I, categorie 4 (chemische industrie), van de Richtlijn industriële emissies (RIE-4 bedrijven) en voor bedrijven waarin een IPPC-installatie staat én waarvoor GS als bevoegd gezag zijn aangewezen in bijlage I van het Besluit omgevingsrecht (Bor).

** (p)ZZS staat voor Potentiele Zeer Zorgwekkende Stoffen

H3. Opkomende stoffen en microplastics



2. Koplopers stimuleren, overtreders handhaven

De provincies willen graag koplopers kunnen stimuleren, en overtreders kunnen handhaven. Pilots gericht op doorontwikkeling van best beschikbare technieken treden provincies positief kritisch tegemoet vanuit het brede spectrum van benodigde transitie (zoals de energietransitie en transitie naar een circulaire economie). Een voorbeeld hiervan is de voorgenomen proef voor reiniging van met PFOS verontreinigde grond. Voor een doelgerichte benadering én een level-playing field is een integrale benadering van het bedrijf, inclusief alle uitgaande (p)ZZS stromen van belang. Nieuwe technieken zullen integraal gezien tot aanzienlijke verbetering moeten leiden en mogen per compartiment niet leiden tot verslechtering

3. Overwegen van wijzigingen in het analysepakket m.b.t. grondwatermonitoring

Vanuit de provinciale verantwoordelijkheid gaan provincies, in overleg met de partners in het stelsel, bekijken welke wijzigingen in het analysepakket van bestaande monitoringsystemen opportuun zijn. Het gaat hierbij om zowel metingen in de provinciale meetnetten grondwaterkwaliteit als om afspraken die met verschillende partijen gemaakt worden over de monitoringsinspanning die nodig is om een goede invulling te geven aan de zogenoemde early-warning rondom drinkwatervoorzieningen. Dit mede in afstemming met onder andere de risicogerichte monitoring die drinkwaterbedrijven moeten uitvoeren. Op dit punt ligt er een relatie met het “tijdelijk handelingsperspectief PFOS” en de in dat verband nog te bepalen onderzoeksverplichtingen.

4. Deelname aan landelijke werkgroep ‘Aanpak opkomende stoffen’

Op verzoek van de landelijke stuurgroep water is nationaal de werkgroep ‘Aanpak opkomende stoffen’ actief. Binnen deze werkgroep wordt voor zowel grond-, oppervlakte- als drinkwater de probleemomvang van opkomende stoffen in het watersysteem vastgesteld en worden voorstellen gedaan voor mogelijke maatregelen en slim monitoren van de opkomende stoffen. In 2019 start de deelwerkgroep grondwater gezamenlijk met een aantal kennisinstituten een onderzoek op om de hiervoor genoemde onderwerpen voor specifiek het grondwatersysteem te onderzoeken.

5. Aandacht voor opkomende stoffen in de gebieds- en feitendossiers

Voor de drinkwaterwinningen voor de openbare drinkwatervoorziening en voor industrieel gebruik voor menselijke consumptie worden respectievelijk gebieds- en feitendossiers opgesteld. Hierin worden de risico's en de benodigde maatregelen ter beperking daarvan vastgelegd gezamenlijk met de betrokken partners. In deze dossiers kunnen concrete maatregelen opgenomen worden voor het voorkomen van opkomende stoffen in en rond de winningen voor menselijke gebruik. Dit voor zover het valt binnen de rol en taken van de betrokken partijen.

6. Deelname opleidingsprogramma vergunningsverleners water

De provincies zullen, vooruitlopend op het besluit van de Stuurgroep Water in oktober 2019, de omgevingsdiensten aanjagen om in de werkplannen ruimte te maken voor het volgen van de aangeboden opleidingsprogramma voor vergunningverleners water (aangeboden door het ministerie van IenW). Gezamenlijke scholing van waterkwaliteitsbeheerders en omgevingsdiensten heeft als bijkomend voordeel dat medewerkers elkaars kaders en werkt terreinen beter leren kennen

Eerste resultaten Zuid-Holland (medio 2019):

In Zuid Holland zijn de resultaten van de eerste uitvraag bekend. Totaal zijn er emissies en lozingen van 100 unieke ZZS en 46 unieke pZZS naar voren gekomen. In de navolging van deze eerste uitvraag wordt door de provincie als bevoegd gezag (op grond van Wabo en waar relevant de Waterwet) op basis van de landelijke handhavingsstrategie een zelfde benadering toegepast. De provincie heeft (o.a.) de DCMR, die de provinciale VTH-taken uitvoert, opdracht gegeven de vergunningen aan te passen of maatwerkvoorschriften op te leggen.

H3.

Opkomende stoffen en microplastics



§3.1.3. Rijksrol en verwachtingen

Bestrijding aan de bron, met het accent op bedrijven die als eerste stoffen in de keten brengen, en daarnaast een goede documentatie van alle uitgaande stromen, zijn essentieel voor een doelgerichte aanpak en doelmatige inzet van middelen. Bedrijven dieper in de keten kunnen hun acceptatiebeleid en de inzet van be- en verwerkingstechnieken op deze manier afstemmen op de chemische stoffen die hen worden aangeboden. Zij kunnen daardoor vooraf verantwoordelijkheid nemen en worden niet geconfronteerd met onvoorziene omstandigheden en kosten die zij op hun beurt mogelijk weer afwentelen op het leefmilieu en/of de consument. Niet alleen een effectief milieubeleid maar ook een evenwichtig sociaaleconomisch beleid is gediend met een aanpak aan de bron. Dit geldt ook voor de inzet van de decentrale bevoegde gezagen. Hoe dieper in de keten, hoe diffuser de verontreiniging, hoe lager het milieurendement van overheidsinspanningen. De provincies zullen vanuit de praktijkervaring bij de uitoefening van de eigen bevoegdheden voor grondwaterbescherming en Wabo (VTH) stelselmatig aandacht blijven vragen voor de doelgerichtheid (en daarmee ontkooking) van het Rijk. De provincies zien de volgende actie van het Rijk als noodzakelijk:

1. Eenduidige definitie van stoffen

Binnen de diverse beleidskokers zijn uiteenlopende begrippen ontstaan zoals (p)ZZS en opkomende stoffen. Het is voor een doelmatige integrale aanpak essentieel dat er een eenduidig juridisch begrippenkader ontstaat en kennis wordt verzameld. De provincies gaan er vanuit dat opkomende stoffen, indien relevant, vanwege hun (water)bezwaarlijkheid als (p)ZZS zullen worden opgenomen op de betreffende RIVM-lijsten en aangedragen worden voor een EU-beoordeling. In de praktijk kan de werkgroep opkomende stoffen hier een belangrijke rol spelen. Provincies vragen het Rijk om een eenduidige begrippenkader op te stellen.

2. Heldere, integrale bestuurlijke aansturing

Vanuit de diverse beleidskokers, zijn ook verschillende bestuurlijke gremia opgericht ter sturing van de problematiek (zoals het PFOA-overleg, UP-Bodem overleg, Veluweberaad, Externe veiligheid overleg). Dit is een sectorale benadering. De problematiek van opkomende stoffen vraagt een andere bestuurlijke sturing binnen de compartimenten. Provincies bepleiten een integraal (intercompartimentaal) overleg ter vervanging van alle andere bestuurlijk tafels. Besluiten uit dit overleg kunnen dan zowel naar de Stuurgroep Water als het Bestuurlijke Omgevingsberaad worden opgeschaald (afhankelijk van de aard van het besluit). Dit zal ook de bestuurlijke betrokkenheid van de gemeenten naar verwachting vergroten. Provincies vragen het Rijk een nieuwe structuur te implementeren.

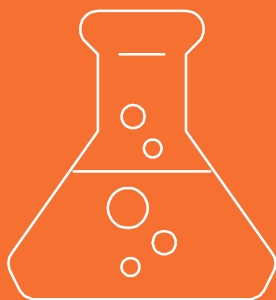
3. Versnellen van het classificatieproces

Het is van belang dat de eigenschappen en risico's van nieuwe stoffen eenduidig worden bepaald. Het classificatieproces moeten sneller moeten worden doorlopen. De provincies gaan er vanuit dat dit mogelijk is op basis van voortschrijdend inzicht in de eigenschappen van stofgroepen en inzicht in de milieurisico's van combinaties van toxische stoffen (en hun metaboliëten). Bij classificatie van nieuwe stoffen is het belangrijk dat rekening wordt gehouden met het belang van een toekomstbestendige drinkwatervoorziening en ecologische waarden. Dit uitgangspunt is tevens opgenomen in de IPO position paper EU waterrichtlijnen. Van het Rijk verwachten provincies voorts dat het regie voert op deze versnelling vanuit een integrale systeembenadering.

4. Betere internationale afstemming en verbreding

Van het Rijk verwachten de provincies internationaal afgestemde Europese en nationale regelgeving die er toe leidt dat in Europese Stroomgebieden een congruente benadering wordt gehanteerd. Van wezenlijk belang hierbij is dat de nationale regelgeving zo wordt aangevuld dat de minimalisatieverplichting voor ZZS niet alleen betrekking heeft op emissies en lozingen maar op alle uitgaande stromen, dus ook reststromen.

H3. Opkomende stoffen en microplastics



5. Toegesneden documentatie en acceptatiebeleid afval- en recyclestromen.

De provincies willen dat milieubezwaarlijke stoffen vervangen worden door alternatieven. Daarnaast is een transitie naar circulaire bedrijfsprocessen en ketens nodig. Zolang bedrijfsprocessen en ketens nog niet circulair (kunnen) zijn, willen provincies dat bij afval- en recyclestromen waterbezwaarlijke stoffen zo beperkt mogelijk in het milieu terechtkomen door toegesneden documentatie (ontdoener) en acceptatiebeleid (verwerker). Provincies verwachten dat het Rijk haar toezeggingen nakomt en op korte termijn met beleid en regelgeving komt. Voor opkomende stoffen, waarvan de milieubezwaarlijkheid nog niet vaststaat, is preventie noodzakelijk.

6. Tijdelijk handelingskader voor diffuse (PFAS) verontreinigingen

Het is van belang dat nationale afvalregelgeving het kader gaat bieden om risicogericht documentatievereisten op te leggen aan bedrijven met reststromen. Voor een aantal diffuse (PFAS) verontreinigingen is een tijdelijk, landelijk handelingskader beschikbaar gekomen om het grondverzet en baggeren in Nederland weer op gang te krijgen. Van het Rijk verwachten provincies een coördinerende rol en dat dit tijdelijke handelingskader voor enkele stoffen wordt gezien vanuit een stelselmatige en systematische benadering - van de milieurisico's - van alle (p)ZZS.

7. Kennistoegankelijkheid borgen

Er is toenemende kennis van de eigenschappen van (opkomende) stoffen. Veel van de kennis over stoffen is goed en toegankelijk gedocumenteerd. Ontsluiting van kennis is een deel van het kennisvraagstuk. Kennis van het daadwerkelijk gebruik van (p)ZZS en de verspreiding door de keten is nog slecht toegankelijk voor de bevoegd gezagen. Dit geldt ook voor bedrijven dieper in de keten, maar dit ontslaat hen niet van de verantwoordelijkheid voor de eigen emissies en lozingen. Scholing kan bijdragen aan het vergroten van kennis en een betere ontsluiting. Provincies vragen het Rijk de regie te pakken om de kennis in Nederland te vergroten.

8. Continuering actieve uitvraag naar gebruik en emissies (p)ZZS en opkomende stoffen

Net als provincies, doet ook RWS een actieve uitvraag naar lozingsvergunningen. RWS neemt hierin naast (p)ZZS ook opkomende stoffen mee in haar screening. Provincies willen graag de resultaten van haar eigen screenings in combinatie met die van RWS en de waterschappen vergelijken. De provincies willen ook samen met de omgevingsdiensten, RWS en de waterschappen verkennen of door samenwerking kennis en menskracht kan worden gebundeld.

9. Vaststellen van waterbezwaarlijkheid stoffen

Als adviseur van het WABO-gezag verstrekt het Rijk (via het RIVM) een richtinggevend advies dat in beginsel door het WABO gezag kan worden betrokken bij de uitvoering van de WABO VTH-taken m.b.t. indirecte lozingen. Als bevoegd gezag Waterwet betreft de waterkwaliteitsbeheerder dit advies ook op de eigen VTH-taken Waterwet zodat op basis van het advies beide bevoegde gezagen inhoudelijk congruent handelen in de relatie tot betrokken bedrijven. Provincies vragen het Rijk deze werkwijze te bevestigen.

§3.1.4. Waterschapsrol en verwachtingen

Provincies, als bevoegd gezag WABO, hechten veel waarde aan de waterschappen als adviseur. In het dossier (p)ZZS en opkomende stoffen zien provincies in ieder geval de volgende acties voor de waterschappen:

1. Continuering actieve uitvraag naar gebruik en emissies (p)ZZS en opkomende stoffen

Net als provincies en RWS doen ook waterschappen een actieve uitvraag over ZZS naar de lucht en het water bij de lozingsvergunningen. Provincies willen met RWS en de waterschappen verkennen welke lessen getrokken kunnen worden uit de resultaten van haar eigen screenings in combinatie met die van het Rijk en de waterschappen (zie ook punt 8, Rijk)

H3.

Opkomende stoffen en microplastics



2. Rol RWZI's in de verspreiding van opkomende stoffen

Opkomende stoffen komen onder andere via huishoudens en bedrijven (vergunningplichtig en niet-vergunningplichtig) in het afvalwater en de rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's) terecht. Vooral op de afvalwaterstromen van huishoudens en de niet-vergunningplichtige bedrijven is weinig zicht op de concentraties en samenstelling van opkomende stoffen. RWZI's zuiveren deze stoffen maar beperkt en verspreiden de stoffen vervolgens naar het oppervlaktewater. Provincies vragen waterschappen te onderzoeken hoe groot de rol van RWZI's is in de verspreiding van opkomende stoffen en (p)ZZS.

§3.1.5. Gemeentelijke rol en verwachtingen

Binnen de Europese en nationale kaders zijn de gemeenten Wabo bevoegd gezag voor kleinere bedrijven. Echter gemeenten lijken zich grotendeels afzijdig te houden op dit dossier (water). Een andere integrale bestuurlijke aanstructuur en aanpak, zoals punt 2 onder Rijksrol, zou kunnen helpen om de betrokkenheid van gemeenten te vergroten. Provincies zien voor de gemeenten in ieder geval de volgende actie:

1. Start actieve uitvraag naar gebruik en emissies (p)ZZS en opkomende stoffen

De gemeenten raken als bevoegd gezag betrokken bij het ZZS-vraagstuk. ZZS dringt namelijk veel dieper in de keten door dan voorzien als gevolg van ontbrekende regelgeving voor afval- en recyclingstromen. Screening op het niveau van de bedrijven onder gezag van de gemeenten leidt tot nuttige inzichten in de verspreiding van pZZS naar het milieu. De studie afvalstromen Chemours van juni 2018 heeft dit duidelijk gemaakt. Provincies vragen gemeenten een gezamenlijke pilot/leercasus te overwegen, bijvoorbeeld voor een aantal specifieke bedrijventerreinen, waarbij resultaten leiden tot relevante inzichten en versnelling voor het hele stelsel.

§3.1.6. Rol drinkwaterbedrijven en verwachtingen

Drinkwaterbedrijven hebben direct last hebben van een toenemende concentratie van stoffen in het oppervlakte- en grondwater ten behoeve van drinkwaterproductie en hebben daarmee een signalerende rol.

1. Agendering drinkwaterbedrijven

Van de drinkwaterbedrijven wordt een continuering van hun agenderende functie in de totaalaanpak verwacht. Provincies vragen drinkwaterbedrijven daarmee over de grenzen van het waterdomein heen te kijken, en samen met andere partijen toe te werken naar oplossingen in een compartiment overstijgende aanpak.

§3.1.7. Rol industrie en verwachtingen

Om de stoffen echt uit het systeem te krijgen is een transitie nodig gericht op alternatieven die passen binnen een circulaire economie, en daarop vooruitlopend, gesloten bedrijfsprocessen bij vooralsnog noodzakelijk gebruik van ZZS. Provincies zien in ieder geval de volgende acties voor de industrie:

1. Vervangen milieubezwarende stoffen waar mogelijk, documenteren waar nodig

Er is een transitie naar circulaire (gesloten) bedrijfsprocessen nodig. Daarnaast is het terugdringen van waterbezwarende stoffen nodig. Dit kan bereikt worden door het gebruik van alternatieven (minimalisatieverplichting). Voor zover dit nog niet mogelijk is, dienen alle uitgaande stromen te worden gedocumenteerd vanwege de mogelijke risico's voor andere functies in de keten. Dit vergt een permanente monitoringsopgave van de industrie. Provincies vragen de industrie in te zetten op innovatie, meer dan dat dat nu het geval is, en samen met de bestuurlijke partners actief mee te denken over mogelijke (beleid en regel) oplossingen om de minimalisatie- en documentatieplicht te verfijnen.

H3. Opkomende stoffen en microplastics



2. Projectontwikkeling, grondverzet en baggerwerk

In het tijdelijk handelingsperspectief bodem wordt ook een verantwoordelijkheid gelegd bij initiatiefnemers. Het onderzoek dat zij (moeten) verrichten kan ook relevant zijn voor het toekomstbestendige behoud van een goede grondwaterkwaliteit. Zeker bij nabijgelegen grondwaterbeschermingsgebieden waar drinkwater wordt gewonnen is dit van belang. De exacte onderzoeksverplichtingen worden nog uitgewerkt door het Rijk. Waterkwaliteit is ook een aandachtspunt bij baggerwerkzaamheden en het toelaten van de stort van bagger in diepe putten/plassen. Ook hier zal de initiatiefnemer via gericht onderzoek moeten aantonen dat dit verantwoord kan plaatsvinden.

§3.2. Microplastics

De formele rol en bevoegdheden van de provincie op het gebied van de microplastics is erg klein, zo niet nihil. Provinciale wegen zijn wellicht een bron van microplastics door het afslijten van autobandenrubber, maar exacte kennis hierover ontbreekt op dit moment. Maatregelen bij provinciale wegen binnen grondwaterbeschermingsgebieden, zoals opgenomen in provinciale milieuverordeningen, bieden al enige bescherming tegen grondwaterverontreiniging. Ook bij microplastics is er reden tot zorg en is de problematiek vergelijkbaar met het vraagstuk (p)ZZS en opkomende stoffen. De provincies zien de volgende speerpunten voor microplastics:

1. Zorg voor een brede kennisbasis.

Ook bij microplastics zijn de omvang van het vraagstuk en de aangrijpingspunten voor een doelgerichte aanpak nog niet geheel duidelijk. Zijn er bijvoorbeeld aanwijsbare hotspots (bronnen) of gaat het vooral om diffuse verontreiniging als gevolg van gebruik van producten door consumenten, zoals bijvoorbeeld slijtage van (auto)banden, cosmetica en verspreiding van zwerfafval? Provincies constateren dat veel partijen (deels langs elkaar heen) werken aan ketenacties (verminderen gebruik plastics tasjes, opruimacties aan rivieren). Om ook dit probleem in de toekomst tot een goed einde te brengen, roepen provincies het Rijk op om in te zetten op het beter in beeld brengen van de problematiek. Een brede kennisbasis van hotspots, eenduidige monitoringsmethoden, handelingsmogelijkheden en kaders zijn essentieel voor het actief aanpakken van de problematiek.

2. Opzet van een integrale ketenaanpak.

Vanuit een beter inzicht (brede kennisbasis) zou een integrale ketenaanpak moeten worden opgezet om het probleem van microplastics in het water aan te pakken. Provincies zien hiervoor een regisserende rol voor het Rijk weggelegd. Ook bij microplastics is het ontwikkelen van alternatieven nodig als onderdeel van een brede circulaire benadering t.a.v. probleemstoffen voor het milieu. Tot nu zien de provincies weinig mogelijkheden tot concrete actie vanuit de eigen bevoegdheden, maar provincies zijn altijd bereid mee te denken in mogelijke oplossingsrichtingen, bijvoorbeeld door bij vergunningverlening en toezicht experimenteerruimte verantwoord in te bouwen en te (doen) benutten.

3. Verbod op oplaten ballonnen

Elke ballon die wordt opgelaten komt ook weer omlaag. Veel ballonnen komen zo in de natuur en het water terecht. Zoogdieren, vogels en vissen zien de ballonnen aan voor voedsel en raken verstrikt in de ballonlinten. Na verloop van tijd breken de ballonnen af tot microplastic. Volgens schattingen van TNO worden er jaarlijks ongeveer 1 miljoen* ballonnen opgelaten in Nederland. Al in 2014 nam de tweede kamer een motie aan die de regering verzocht gemeenten op te roepen om het oplaten van ballonnen actief te ontmoedigen**. Inmiddels heeft een beperkt deel van de gemeenten*** een verbod of ontmoedigingsbeleid voor ballonnen vastgesteld. Dit is echter nog onvoldoende. Provincies zien daarom graag een landelijk verbod op het oplaten van ballonnen.

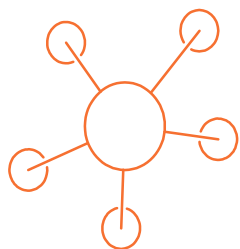
*https://www.noordzeeloket.nl/publish/pages/123478/ballonnen_in_het_mariene_milieu_verkenning_naar_achtergronden_omvang_en_gevolgen_van_ballon_op_lati.pdf

**<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2014Z22389&did=2014D45187>

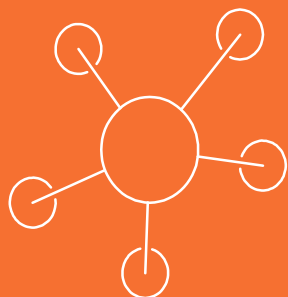
***Voor de laatste cijfers zie: <https://www.noordzee.nl/doe-mee/ballon/>

4.

Medicijnresten



H4. Medicijnresten



§4.1.1. Inleiding

Humane medicijnresten komen na gebruik van medicijnen, via de urine en ontlasting in het riool terecht. De meeste rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's) verwijderen de medicijnresten niet of nauwelijks en lozen daarmee via het effluent de resten op het oppervlaktewater. Diergeneesmiddelen komen grotendeels via mest en urine op de bodem en vervolgens via uitspoeling in het oppervlakte- en grondwater terecht. Ook komen diergeneesmiddelen via mestverwerking in het riool, en daarmee de RWZI's en oppervlaktewateren terecht. Een klein deel van de humane- en diergeneesmiddelen komt via de gootsteen in het riool terecht. De totale medicijnvracht gemeten bij de RWZI's is groot en zal – als er niets wordt ondernomen – onder meer door vergrijzing verder toenemen. Diergeneesmiddelen worden inmiddels ook in het grondwater aangetroffen en zijn reden tot zorg. De omvang van het probleem is echter nog niet in beeld. Ondanks dat regelgeving nu al niet meer toestaat dat diergeneesmiddelen preventief worden toegediend, worden ze vaak in grondwater aangetroffen.

Medicijnresten hebben negatieve gevolgen voor het waterleven en voor de drinkwaterbereiding. Zo is bekend dat hormonen uit de anticonceptiepil vrouwelijke eigenschappen bij vissen en slakken versterken, waardoor de voortplanting wordt verstoord. Ook is te voorspellen dat drinkwaterbedrijven de zuiveringsinspanning zullen moeten uitbreiden bij een toenemende medicijnrestenconcentratie in het ruwe water. Om ook dit waterkwaliteitsprobleem aan te pakken zetten provincies in op een versnelling van de huidige aanpak. Landelijk en regionaal lopen er verschillende pilots. De komende jaren zullen de pilots moeten worden opgeschaald en zullen de gezamenlijke partijen moeten werken aan een structurele aanpak van het probleem. Provincies zien graag dat de versnellingstafel medicijnresten inzet op het ontwikkelen van een gedeelde toekomstvisie.

§4.1.2. Provinciale rol en aanpak

De provincie heeft in het algemeen weinig invloed binnen de keten van medicijnen. Provinciale inzet vloeit voort uit de verplichtingen uit de KRW/grondwaterrichtlijn en de ambitie voor een gezonde leefomgevingskwaliteit. Op basis daarvan kunnen de provincies bijdragen door verbinding tussen relevante actoren te leggen, samenwerking te bevorderen en processen te faciliteren. Op basis hiervan zijn provincies voornemens de volgende acties voor hun rekening te brengen:

1. Agenderen van de problematiek.

De provincies zullen waar mogelijk actief de problematiek van medicijnresten in grond- en oppervlaktewater agenderen, zowel decentraal (in de regio), bij het Rijk en in de EU (lobby). Hierbij vragen provincies ook nadrukkelijk aandacht voor de resten van diergeneesmiddelen (bijvoorbeeld door het decentraal aanspreken van dierenartsen).

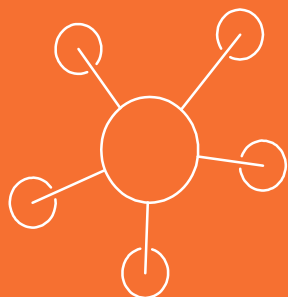
2. Zoeken van verbinding en stimuleren samenwerking.

Provincies zullen actief de verbinding blijven leggen met andere provinciale opgaven (denk aan diergeneesmiddelen en landbouw, verbinding met leefstijl, leefbaarheid en regionale economie). De provincies bevorderen en stimuleren daarnaast samenwerking tussen overheden en maatschappij (bedrijfsleven, zorginstellingen, huisartsen, apothekers, GGD, etc.). Dit doen provincies door decentraal het probleem in een grotere context te plaatsen (als aanvulling op gemeenten), partijen aan te spreken op diens verantwoordelijkheden (waterschappen, gemeenten, zorgpartijen), kennisoverdracht te bevorderen, en waar mogelijk projecten aan te jagen.

3. Medicijnresten in monitoringsprogramma's.

Provincies zijn voornemens medicijnresten (humaan en diergeneesmiddelen) mee te nemen in de monitoring van het grondwater (1x in de drie jaar, gekoppeld aan het de KRW-meetmomenten). Provincies vragen ook andere overheidspartijen (Rijk en waterschappen) dit te doen binnen de eigen monitoringsverantwoordelijkheden (zie tevens verwachtingen Rijk en waterschappen onderstaand).

H4. Medicijnresten



§4.1.3. Rijksrol en verwachtingen

Van het Rijk (ministerie -IenW en -VWS) vragen provincies dat het acteert op de bovenregionale opgaves door middel van de effectuering van de ingezette ketenaanpak door sturing, onderzoek, stimulering en regulering. Provincies willen samenwerken om dit Rijkskader uit te breiden. Hierbij zal de huidige werkwijze met pilots op termijn moeten worden omgevormd naar een structurele werkwijze (inclusief medefinanciering Rijk). Provincies zien daarom de volgende speerpunten en verwachtingen richting het Rijk:

1. Aanpassing RWZI's op termijn noodzakelijk.

Provincies vragen het Rijk met de waterschappen en provincies af te spreken dat aanpassing van de hotspot-rioolzuiveringsinstallaties op termijn noodzakelijk is (zie ook actiepunt 1, onder waterschapsrol). Provincies realiseren zich dat dit een kostbaar proces is. Om financiering ten behoeve van de aanpassing te generen zou het Rijk de waterschappen meer ruimte kunnen geven om inkomsten te generen uit mestverwerking en energielevering. Minister van Nieuwenhuizen heeft in WGO-Water 2019 aangegeven dat ze voornemens is op korte termijn een wetwijziging in gang te zetten waarbij wordt geregeld dat waterschappen de bevoegdheid krijgen meer duurzame energie te produceren dan zij zelf verbruiken en dat ze de lasten en baten kunnen toerekenen aan hun heffingen. Provincies zien graag dat deze financiële ruimte aan uitbreiding van de zuivering wordt gekoppeld.

2. Intensiveer onderzoek en zorg voor shortlist.

Het Rijk kan meer inzetten op onderzoek naar de effecten van medicijnresten (dierlijk en humaan) in het grond- en oppervlaktewater. Voor een deel vindt dat nu al plaats binnen de kennisimpuls waterkwaliteit (KIWK). Echter aanvullende onderzoek is nodig naar schadelijkheid, combitoxicologie en innovatie/alternatieven (zoals 'personalized medicine' en 'targeted drug delivery'). Het Rijk zou daarnaast moeten zorgen (via onderzoeksinstituten zoals het RIVM) voor een monitorings-shortlist met medicijnresten (zoals de EU-watchlists). Dit zodat monitoring van het grond- en oppervlaktewater door de verschillende partijen middels eenzelfde systematiek wordt verricht.

3. Neem medicijnresten mee in de reguliere monitoring.

Provincies vragen het Rijk medicijnresten (humane en diergeneesmiddelen) mee te nemen in de monitoring (door Rijkswaterstaat koppelen aan de KRW-meetmomenten) en hierbij gebruik te maken van bovengenoemde 'shortlist'.

4. Koppel opgave diergeneesmiddelen aan kringlooplandbouw.

Provincies vragen het Rijk de opgave rond het verminderen van diergeneesmiddelen in het milieu te koppelen aan de transitie naar kringlooplandbouw. Een vitalere en gezondere veeteeltpraktijk zal zorgen voor vermindering van diergeneesmiddelengebruik. Daarnaast kan het Rijk een rol vervullen in de kennisuitwisseling en bewustwording van dierenartsen en veetelers met betrekking tot vermindering van diergeneesmiddelen gebruik.

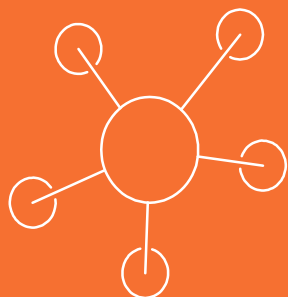
§4.1.4. Waterschapsrol en verwachtingen

Van de waterschappen verwachten provincies commitment aan de uitkomsten van de regionale analyses en het nemen van de maatschappelijke verantwoordelijkheid in ketenaanpakken met zowel bronaanpak als "end-of-pipe" maatregelen. Jegens de waterschappen hebben provincies de volgende verwachtingen:

1. Aanpak hotspot RWZI's.

Provincies vragen waterschappen inzake de rioolwaterzuiveringsinstallaties eerst de 'hotspots' (hotspotanalyse 2018) aan te pakken. Urgentie van de hotspot-RWZI kan mede worden bepaald aan de hand van de belasting van het ontvangende oppervlaktewater in samenhang met de belasting door nutriënten en opkomende stoffen.

H4. Medicijnresten



2. Benut aanvullende, te genereren, inkomsten voor aanvullende zuivering.

Waterschappen zouden aanvullende inkomsten uit energielevering en mestverwerking moeten benutten voor de financiering van uitbreiding van de zuivering (aanpassen RWZI's). Mocht het Rijk waterschappen meer ruimte geven voor extra inkomstendelving uit bijvoorbeeld energieopwekking, dan zien provincies graag een sterke koppeling tussen de gegenereerde financiële ruimte en de aanpak van RWZI's.

3. Neem medicijnresten mee in de reguliere monitoring.

Provincies vragen waterschappen medicijnresten (humaan en diergeneesmiddelen) mee te nemen in de monitoring (gekoppeld aan de KRW-meetmomenten). Hiervoor is een Rijks-shortlist noodzakelijk (zie punt 2; Rijksrol).

§4.1.5. Gemeenten, zorgpartijen en drinkwaterbedrijven, verwachtingen

Naast de rol en verwachtingen van Rijk en waterschappen zien provincies ook een rol voor andere partijen in de aanpak van het medicijnrestenprobleem. Ten aanzien van die andere partijen hebben provincies in ieder geval de volgende verwachtingen:

1. Een volwaardige rol voor gemeenten in de medicijnrestenketen

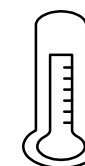
Van de gemeenten wordt verwacht dat ze de belangrijkste rol vervullen bij de bronaanpak in de medicijnketen (het inzamelen van niet-gebruikte medicijnen bij apotheken) en zorgdragen voor een voorlichtingsfunctie richting inwoners. Het gaat hier met name om een verstevigde inzet inzake het mee-faciliteren van de inzameling van medicijnresten (bij apotheken) en het sterker bepleiten van de bronaanpak. Ook vragen provincies gemeenten een koppeling te maken met waterkwaliteit bij de uitwerking van het bestuursakkoord klimaatadaptatie (hitte, droogte, wateroverlast en overstromingen). Een gescheiden afvalwatersysteem zal immers zorgen voor een hoger zuiveringsrendement van RWZI's. Ook is er een rol voor gemeenten in de kennisuitwisseling en bewustwording van dierenartsen en veetelers met betrekking tot vermindering van diergeneesmiddelengebruik.

2. Meer verantwoordelijkheid zorgpartijen in de aanpak

Provincies verwachten van maatschappelijke partijen (zorgpartijen) dat zij actief, probleemoplossend meewerken en de eigen verantwoordelijkheid oppakken voor de waterkwaliteitsproblematiek. Hierbij wordt verwacht dat zorgpartijen ideeën aandragen die bijdragen aan een vermindering van gemiddeld medicijngebruik per persoon, het gebruik van bestaande alternatieven en het oplossen van problematieken rond het ophalen van niet gebruikte medicijnen in de zorgsector. Daarnaast zien provincies graag dat zorgpartijen inzetten op het gebruik van pharmafilers en daarbij intensief zoeken naar maatschappelijke investeringspartners.

3. Agendering en monitoring drinkwaterbedrijven

Van de drinkwaterbedrijven wordt een continuering van hun agenderende functie in de totaalaanpak verwacht. Drinkwaterbedrijven zijn een van de partijen die het meest direct last hebben van een toenemende concentratie van medicijnresten in het oppervlakte- en grondwater en hebben daarmee een signalerende rol. Provincies vragen de drinkwaterbedrijven dan ook medicijnresten (humaan en diergeneesmiddelen) middels genoemde shortlist mee te nemen in de monitoring. Ook zien provincies een rol voor drinkwaterbedrijven in de stimulering (ook financieel) van lokale ketenacties.



Contact:

Interprovinciaal overleg (IPO)
Herengracht 23
2511 EG Den Haag
070 888 1212

