

Afwegingskader voor juridische instrumenten om emissies van agrarisch grondgebruik te beperken

**Handvatten voor afwegingen bij de inzet van juridische
instrumenten**

**Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Directoraat-generaal Water en Bodem**

4 juli 2024 - Public

Bestuurlijke samenvatting

Het huidige (agrarisch) grondgebruik zorgt er mede voor dat waterkwaliteitsdoelen van de KRW in 2027 niet overal volledig behaald worden. In 2023 is een factsheet gemaakt van de juridische instrumenten die Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten onder de Omgevingswet hebben om te sturen op het gebruik van gronden voor de verbetering van de waterkwaliteit (Flo Legal, december 2023). Dit betrof onder meer instrumenten om emissies van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen vanuit agrarisch grondgebruik te verminderen. De genoemde factsheet is opgesteld op verzoek van het BO KRW de Regionale Bestuurlijke Overleggen¹. Dit verzoek kwam voort uit de behoefte om een volledig beeld te hebben van de juridische mogelijkheden die de verschillende overheden hebben om aan de doelen van de Europese Kaderrichtlijn Water te voldoen in 2027. De overheden herkennen op basis van dit overzicht dat zij voldoende juridische instrumenten tot hun beschikking hebben om emissies van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen uit agrarisch grondgebruik aan te pakken. Tegelijkertijd gaven zij aan verschillende dilemma's te ervaren om deze instrumenten daadwerkelijk in de praktijk in te zetten.

Dit afwegingskader beoogt overheden te helpen bij het bepalen van de best passende (mix van) juridische instrumenten die door de verschillende bestuursorganen ingezet kunnen worden om de waterkwaliteit te verbeteren. Het afwegingskader sluit daarvoor aan bij het uitgangspunt van de Omgevingswet: "decentraal wat kan, centraal wat moet". Het afwegingskader is erop gericht om in een gezamenlijk proces van overheden te doorlopen. Logischerwijs neemt het waterschap hiervoor het initiatief als het om een oppervlaktewaterlichaam in haar beheersgebied gaat en de provincie als het een grondwaterlichaam betreft. Indien nodig kunnen provincies, vanuit hun rol en taken in het ruimtelijke domein, relevante gemeente(n) aanspreken op hun betrokkenheid en verantwoordelijkheid. Waar relevant kan ook het Rijk worden betrokken.

Het afwegingskader richt zich op zowel oppervlaktewater als grondwater en is van toepassing op emissies vanuit open teelten en veehouderij. Het afwegingskader heeft geen juridische status, maar helpt om in gezamenlijkheid te komen tot onderbouwde redeneerlijnen en afwegingen over de best passende inzet van instrumenten in praktijksituaties. De uiteindelijke inzet van een instrument is te allen tijde een (bestuurlijke) keuze en blijft de verantwoordelijkheid van ieder bestuursorgaan. Het afwegingskader draagt bij aan een uniforme werkwijze en afwegingen bij besluitvorming.

Het afwegingskader gaat uit van een grond- en/of oppervlaktewaterlichaam waar nutriënten en/of gewasbeschermingsmiddelen (mogelijk) een probleem zijn voor KRW-doelbereik in 2027. In een aantal stappen wordt vanuit inhoudelijke en gebiedsgerichte analyse getrechterd naar mogelijke maatregelen en bijbehorende instrumenten:

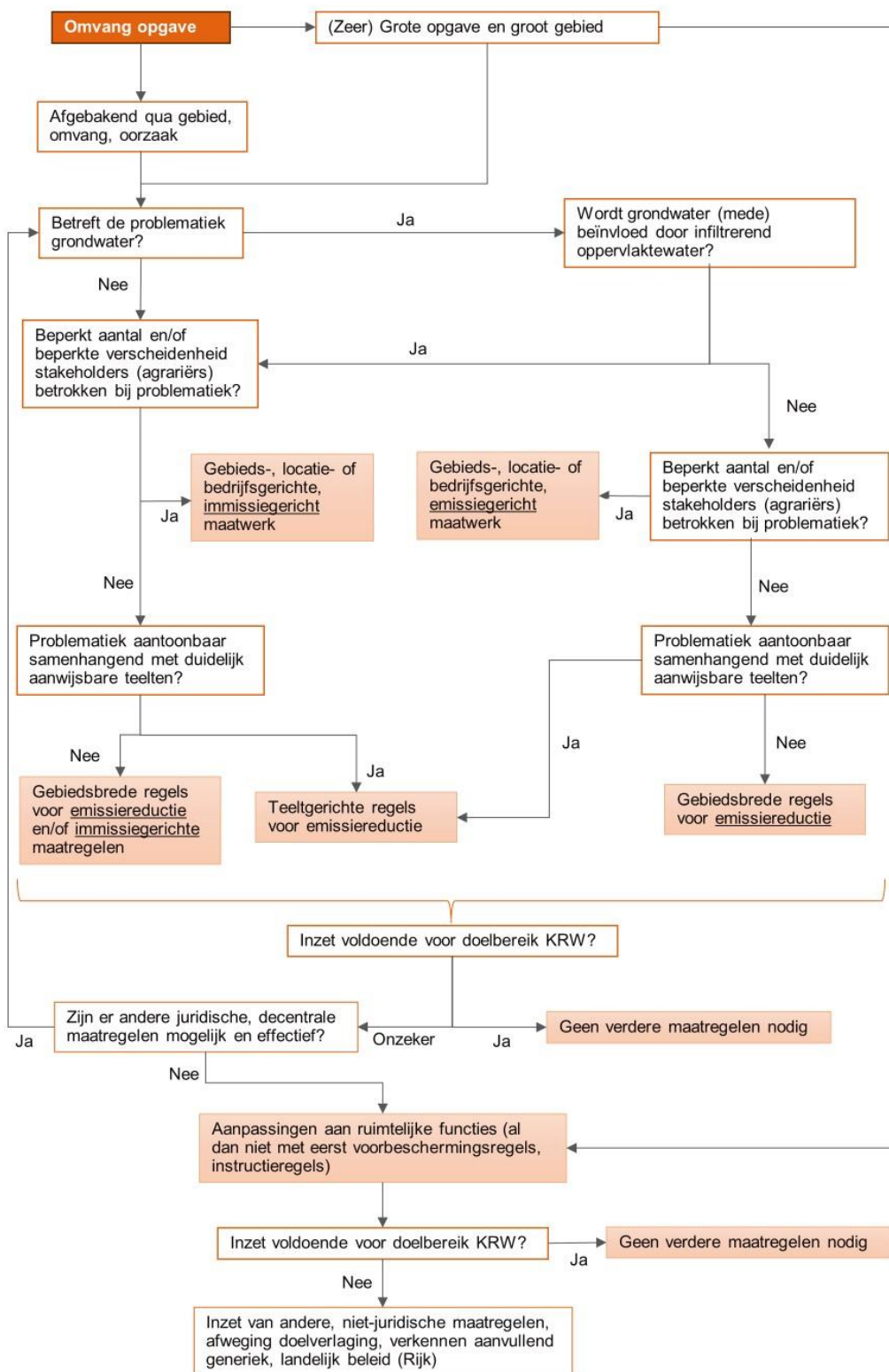
- Stap 1 is komen tot een heldere probleemdefinitie en een beeld van de restopgave voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. De omvang van de restopgave kan medebepalend zijn voor de mate van urgentie voor het nemen van aanvullende maatregel(en) voor KRW-doelbereik voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen richting 2027. Inzicht in de restopgave volgt mede uit de Tussenevaluatie KRW 2024 en de evaluatie van de meststoffenwet, de actualisering van bronnenanalyses en mogelijk ook uit gebiedsdossiers in het geval van drinkwaterwinningen.
- In stappen 2 en 3 volgt uit een nadere probleem- en contextanalyse een onderbouwd inzicht in de restopgave(n), de bijdrage van agrarisch grondgebruik en andere bronnen hieraan, relevante partijen/veroorzakers en kenmerken van het (grond)waterlichaam en het omliggende gebied waarin de opgave speelt.
- In stap 4 wordt met behulp van een stroomschema (zie hieronder) vanuit de voorgaande stappen op basis van inhoudelijke afwegingen getrechterd naar een selectie van mogelijke maatregelen en bijbehorende juridische instrumenten die de verschillende bestuursorganen beschikbaar hebben om deze maatregelen te nemen of af te dwingen. Hierbij is onderscheid gemaakt in emissiegerichte maatregelen², immissiegerichte maatregelen³ en planologische maatregelen.
- In stap 5 wordt op basis van een aantal afwegingscriteria een verdere afweging gemaakt richting de meest passende maatregel via het meest logische instrument. Daarbij is onderscheid gemaakt in de afweging tussen verschillende juridische maatregelen en instrumenten en een bredere afweging, waarbij maatregelen via juridische

¹ De Regionale Bestuurlijke Overleggen zijn overleggen tussen dagelijkse bestuurders van provincies, waterschappen, gemeenten, waterbedrijven en rijksdiensten voor de uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn Water. In Nederland is een vijftal van dergelijke bestuurlijke overleggen, waarbij de stroomgebiedsgrenzen zijn gehanteerd.

² Emissiegerichte maatregelen beogen de hoeveelheid verontreinigde stoffen uit een bron (agrarische activiteit) te verminderen. Denk aan (het beperken van) het gebruik en/of toediening van mest en gewasbeschermingsmiddelen.

³ Verontreinigende stoffen zoals nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen kunnen zich verspreiden via afspoeling/ uitspoeling en veroorzaken zo een belasting op een oppervlaktewaterlichaam. Immissiegerichte maatregelen, zoals bufferstroken, beogen deze belasting te verminderen.

instrumenten worden afgewogen ten opzichte van andere typen instrumenten die bijdragen aan verbetering van de waterkwaliteit.



Afwegingscriteria bij mogelijke inzet van juridische instrumenten

1) Juridische afweging

- Bijdrage aan KRW-doelbereik
- Tijdig doelbereik
- Naleefbaarheid
- Handhaafbaarheid
- Kosten, kostenverdeling en financiering

2) Brede maatschappelijke afweging

- Verantwoording naar Europese Commissie
 - Bestaande inzet uit gebiedsovereenkomsten en/of -regelingen
 - Synergie met opgaven uit andere beleidstrajecten
 - Kosten (inclusief nadeelcompensatie), kostenverdeling en financiering
 - Toekomstperspectief voor agrariërs
 - Maatschappelijke kosten en baten
 - Monitoring en evaluatie
- Bij dit alles: proportionaliteit en evenredigheid

Voor de ontwikkeling van het afwegingskader zijn botsproeven uitgevoerd. Daarbij is een conceptversie van het afwegingskader aan de hand van vier praktijkvoorbeelden getoetst in werksessies met de betrokken provincie, waterschap, een drinkwaterbedrijf en het Ministerie van IenW. De praktijkvoorbeelden zijn onderscheidend gekozen qua type (grond)waterlichaam, bodemsoort en type (agrarisch) grondgebruik.

Uit de botsproeven bleek dat de nut en noodzaak voor de inzet van juridische instrumenten afhankelijk is van gebiedsspecifieke omstandigheden en kenmerken. In de meeste praktijkvoorbeelden was lokaal of regionaal maatwerk passend. Emissiebeperking door het stellen van maatwerkregels en/of -voorschriften door waterschappen, maar vooral door gemeenten, lag daarmee in veel gevallen het meest voor de hand.

Gemeenten hebben dus een belangrijke rol bij inzet van juridische instrumenten. Tegelijkertijd waren gemeenten, ook na actieve benadering, niet aangehaakt bij de botsproeven en bij de ontwikkeling van het afwegingskader.

Uit de botsproeven bleek ook dat een eenzijdige focus op juridische instrumenten niet voor de hand ligt bij de afweging van mogelijke maatregelen voor KRW-doelbereik. In de praktijkvoorbeelden worden afwegingen breder gemaakt, mede gebaseerd op gebiedskenmerken en -processen, andere opgaven en maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak.

Ondanks dat toepassing van het afwegingskader in de praktijkvoorbeelden duidelijk maakt dat dwingend sturing op grondgebruik passend is, blijven de betrokken overheden ambtelijk terughoudendheid verwachten over de daadwerkelijke inzet ervan door hun besturen. Deze terughoudendheid kenmerkt zich door twee onderliggende aspecten:

1. De afweging tussen inzet op landelijke, generieke beleidsmaatregelen en/of op inzet door decentrale overheden is een terugkerend onderwerp van gesprek. Hiermee kan eigenaarschap van de afzonderlijke overheden voor KRW-doelbereik uitblijven.
2. Er is onzekerheid over de juridische houdbaarheid van besluiten om juridische instrumenten in te zetten voor het verminderen van emissies uit agrarisch grondgebruik. Hierbij spelen ook de begrippen doelmatigheid en proportionaliteit een rol. Jurisprudentie hierbij ontbreekt nog, gezien de recente inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Uit de botsproeven blijkt dat deze afwegingen sterk bepalend kunnen zijn voor bestuurlijke afwegingen en draagvlak voor inzet van juridische instrumenten. De hierboven genoemde afwegingen zijn in het licht van KRW-doelbereik en verantwoording naar de Europese Commissie over de KRW-uitvoering echter geen redenen om af te zien van inzet van juridische instrumenten, daar waar nodig.

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting	2
1 Inleiding	6
1.1 Waaron een afwegingskader?	6
1.2 Doel en status afwegingskader	7
1.3 Scope en afbakening	8
1.4 Botsproeven met praktijkvoorbeelden	9
1.5 Leeswijzer	10
2 Probleemdefinitie, probleemanalyse en contextanalyse	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Bepalen van de restopgave voor KRW-doelbereik voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen	12
2.3 Probleemanalyse	13
2.4 Contextanalyse	14
3 Handelingsperspectief	16
3.1 Inleiding	16
3.2 Mogelijke maatregelen en koppeling aan instrumenten	16
3.3 Afweging van mogelijke maatregelen en instrumenten	21
3.3.1 Afweging op basis van probleemdefinitie en context	21
3.3.2 Afweging tussen juridische maatregelen en instrumenten	24
3.3.3 Brede afweging over uiteindelijke inzet van maatregelen en instrumenten	25
Bijlage A – Voorbeelden uit de praktijk	28
Bijlage B – Doorlooptijden procedures juridische instrumenten	31
Colofon	36

1 Inleiding

1.1 Waarom een afwegingskader?

Om de waterkwaliteit te verbeteren moet vervuiling van waterlichamen verminderd en voorkomen worden. De Europese **Kaderrichtlijn Water** (KRW)⁴ stelt deels directe eisen aan de waterkwaliteit en eist verder de afleiding van doelen voor elk oppervlakte- en grondwaterlichaam door lidstaten zelf. Voor oppervlaktewater worden eisen gesteld aan de chemische en ecologische waterkwaliteit. Voor grondwaterlichamen worden eisen gesteld aan kwantiteit en chemische kwaliteit van het water. Al deze doelen zijn afgeleid en opgenomen in de stroomgebiedbeheerplannen (SGBP'en)⁵. De waterbeheerders hebben de regisseursrol voor het behalen van deze KRW-doelen, in samenwerking met alle Nederlandse overheden. De KRW verplicht dat de KRW-doelen uiterlijk 22 december 2027 zijn behaald.

Het **huidige grondgebruik**, met name voor intensieve agrarische activiteiten, zorgt er mede voor dat de KRW-doelen mogelijk niet op tijd worden behaald⁶. Mede hierom is in 2023 het interbestuurlijke KRW-Impulsprogramma opgezet. Dit programma is er onder andere op gericht zoveel mogelijk inzet te plegen om in 2027 aan de KRW te kunnen voldoen.

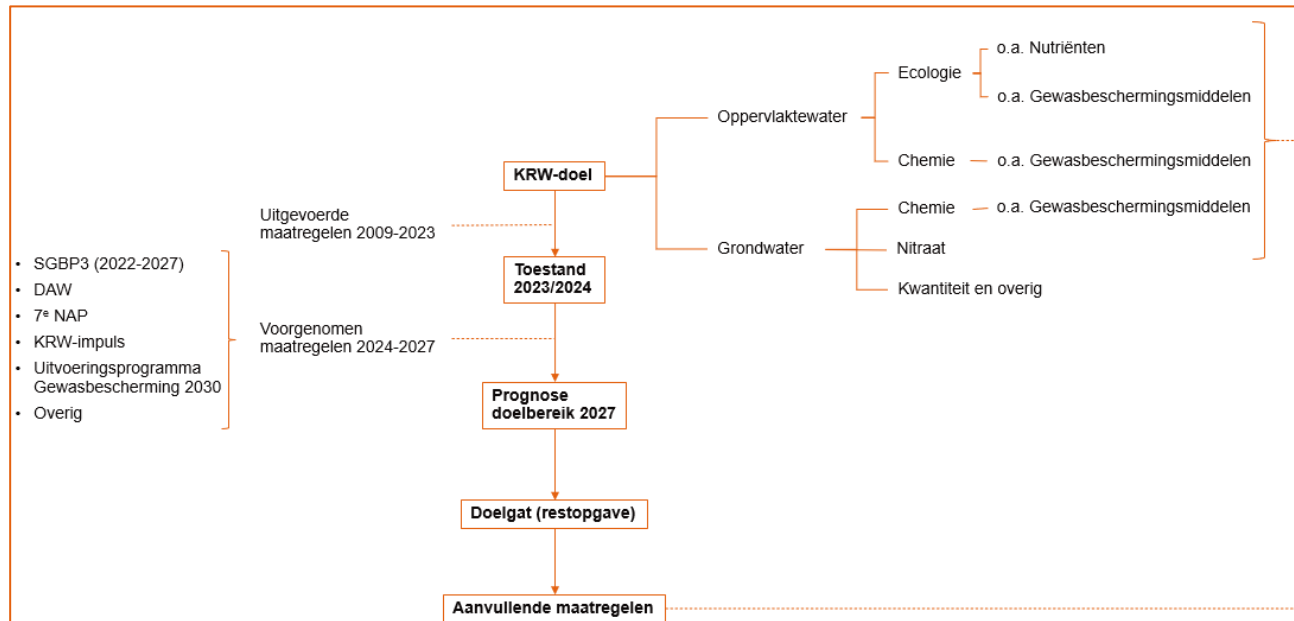
Een deel van de problemen die het behalen van het KRW-doelbereik belemmeren, bestaat uit emissies van **nutriënten** (stikstof en fosfor) en **gewasbeschermingsmiddelen** uit agrarisch grondgebruik naar grond- en oppervlaktewater. Op meetlocaties bij akkerbouw, bloembollenteelt, boomkwekerij en glastuinbouw worden bijvoorbeeld de meeste normoverschrijdingen van gewasbeschermingsmiddelen aangetroffen. Aan de aanpak van emissies uit agrarisch grondgebruik wordt al vele jaren gewerkt. Deels door inzet van generiek, landelijk beleid en regelgeving voor mest en gewasbescherming, en deels door regionale stimuleringsmaatregelen door provincies, waterschappen, drinkwaterbedrijven en gemeenten. Deze inzet blijkt tot nu toe onvoldoende voor KRW-doelbereik in 2027. De eerder ingezette daling in het aantal normoverschrijdingen van gewasbeschermingsmiddelen lijkt sinds 2018 bijvoorbeeld gestagneerd te zijn.

Gezien de naderende KRW-deadline van eind 2027 en de wettelijke verplichting van alle Nederlandse overheden om alles te doen wat tot de mogelijkheden behoort om de KRW-doelen te behalen, is er urgentie om verdergaande maatregelen te kunnen nemen. Daarom is de inzet van juridische instrumenten voor sturing op emissies uit agrarisch grondgebruik opgenomen als één van de acties in het landelijke, interbestuurlijke **KRW-Impulsprogramma**. Figuur 1 geeft (vereenvoudigd) weer hoe er wordt toegewerkt naar het behalen van het doelbereik in 2027 voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. Daarbij moet opgemerkt worden dat maatregelen die nog genomen gaan worden in de periode 2024-2027 uiteraard ook bijdragen aan KRW-doelbereik. Dit wordt inzichtelijk gemaakt in de Tussenevaluatie KRW die in november 2024 beschikbaar komt.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0060>

⁵ https://iplo.nl/thema/water/oppervlaktewater/kaderrichtlijn-water/stroomgebiedbeheerplannen/?utm_source=hdwater&utm_medium=link&utm_campaign=beleidregelgeving

⁶ <https://www.wur.nl/nl/show-longread/een-dikke-onvoldoende-voor-waterkwaliteit.htm>



Figuur 1. Vereenvoudigd overzicht van het proces naar KRW-doelbereik in 2027 voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen onder het KRW-impulsprogramma.

In 2023 is op verzoek van **decentrale overheden** een overzicht⁷ gemaakt van de juridische instrumenten in de Omgevingswet die de verschillende overheden beschikbaar hebben om emissies vanaf agrarische percelen te verminderen. Aanleiding hiervoor was de behoefte om meer te kunnen sturen op diffuse emissies van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. Oftewel: wat kunnen of moeten decentrale overheden zelf doen om te sturen op KRW-doelbereik? Op basis van het opgestelde overzicht herkennen de decentrale overheden in het BO KRW dat zij **voldoende juridische instrumenten** tot hun beschikking hebben voor sturing op KRW-doelen. Tegelijkertijd geven zij aan verschillende dilemma's te ervaren om deze daadwerkelijk in de praktijk in te zetten.

Dit heeft meerdere verklaringen. Het nieuwe instrumentarium dat beschikbaar is onder de Omgevingswet is soms nog onbekend. Er is daarnaast (bestuurlijke) **terughoudendheid voor inzet van meer dwingend instrumentarium** vanwege de al grote druk op de landbouwsector en de behoefte om deze sector ook perspectief te kunnen bieden. Ook zijn er vragen ten aanzien van de effectiviteit en noodzaak van inzet op extra maatregelen. Bovendien is de samenhang met de ontwikkelingen voor het landelijk gebied (NPLG/PPLG's) een aandachtspunt en leven er vragen ten aanzien van verantwoordelijkheidsverdeling, gelijkheidsbeginsel, juridische randvoorwaarden, kosten en financiering daarvan. Meer inzicht in de te maken afwegingen en de consequenties van de mogelijke inzet van instrumenten is daarom gewenst.

1.2 Doel en status afwegingskader

Voorliggend afwegingskader is bedoeld om overheden meer handvatten te geven voor het maken van afwegingen voor de eventuele inzet van juridische instrumenten. Het doel hiervan is decentrale overheden helpen bij maken keuze voor de **best passende inzet** aan juridische instrumenten. Beoogd wordt inhoudelijke belemmeringen weg te nemen die mogelijk ervaren worden bij het inzetten van deze juridische instrumenten voor het verminderen van emissies uit agrarisch grondgebruik. Dit afwegingskader draagt bij aan het vormen van een uniforme werkwijze door overheden.

Het voorliggend afwegingskader dient om vanuit **inhoudelijke afwegingen** en zoveel mogelijk **gebiedsgericht** te kunnen bepalen welke juridische instrumenten (of een mix van deze instrumenten) ingezet *kunnen* worden ten behoeve van het behalen van de KRW-doelen bij restopgaven voor zowel oppervlaktewateren als grondwater. Daarnaast helpt dit afwegingskader om afwegingen te kunnen maken tussen instrumenten en om inzicht te bieden in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bevoegde gezagen. Waar afzien van de inzet van instrumenten ertoe leidt dat de KRW-doelen niet worden gehaald, en er geen legitieme uitzonderingsmogelijkheid beschikbaar is, is sprake van verzuim en kan dit leiden tot een boete/dwangsom van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

⁷ Factsheet aanpassen grondgebruik voor KRW, FLO Legal (2023).

De afweging voor de inzet van instrumenten is te allen tijde een (bestuurlijke) keuze en blijft de verantwoordelijkheid van het betreffende bestuursorgaan. De **doelgroepen** van het afwegingskader zijn daarom ook bestuurders en beleidsadviseurs. Het afwegingskader dient ter ondersteuning van de samenwerking tussen overheden en van de besluitvorming op landelijk, gemeentelijk, provinciaal en waterschapniveau, ieder vanuit de eigen wettelijke taken en verantwoordelijkheden. Het afwegingskader heeft **geen juridische status**, maar dient om als partijen gezamenlijk te komen tot onderbouwde redeneerlijnen en afwegingen over de best passende inzet van instrumenten in concrete praktijksituaties.

1.3 Scope en afbakening

Sinds de start van de KRW in 2009 is **veel landelijk beleid, wet- en regelgeving** ingezet om te sturen op KRW-doelbereik. Ook in de huidige planperiode wordt er via generiek beleid gewerkt aan betere waterkwaliteit en KRW-doelbereik – zie onderstaand tekstkader.

Generieke inzet vanuit het Rijk op KRW-doelbereik voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen

Voor nutriënten zijn de mestwetgeving en daaraan gerelateerd beleid belangrijke instrumenten voor KRW-doelbereik. Maatregelen in het 7e Actieprogramma Nitraat en het addendum daarop, en de implementatie van de voorwaarden van de Europese derogatiebeschikking in de mestwetgeving zijn landelijke maatregelen die al genomen zijn en deels nog effect moeten gaan sorteren. Aanvullend wordt er momenteel (2024-2025) gewerkt aan het 8e Actieprogramma Nitraat 2026-2029.

Voor gewasbeschermingsmiddelen geldt dat de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's van de Toekomstvisie Gewasbescherming 2030 en andere maatregelen zoals opgenomen in het de Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 de al lopende landelijke initiatieven zijn. Daarnaast wordt er binnen het in 2023 gestarte KRW-impulsprogramma gewerkt aan aanvullende maatregelen voor chemische stoffen, waaronder gewasbeschermingsmiddelen. Ook wordt er (2024) gewerkt aan het in overeenstemming brengen van het toelatingsbeleid voor gewasbeschermingsmiddelen met de KRW-doelstellingen.

In 2024 vindt ook de Tussenevaluatie KRW plaats. In de tussenevaluatie wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre KRW-doelbereik op waterlichaam niveau wordt bereikt, maar wordt ook aangegeven welke handelingsperspectieven er zijn voor KRW-doelbereik in 2027. Dit alles is input voor het voorliggende afwegingskader: wat kan of moet aanvullend op landelijk, generiek beleid aan juridische instrumenten worden ingezet door overheden om de KRW-restopgaven voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen in 2027 te realiseren?

Het afwegingskader richt zich (primair) op:

- De mogelijke inzet van de instrumenten onder de Omgevingswet, zoals in beeld gebracht en toegelicht in de rapportage van FLO Legal (19 december 2023), vanwege regionale of lokale KRW-restopgaven. Dit is in overeenstemming met het uitgangspunt van de Omgevingswet: decentraal, tenzij. Naast inzet van deze instrumenten zijn uiteraard ook andere instrumenten mogelijk voor beperking van emissies, zoals stimuleringsprogramma's, inzet van financiële of fiscale instrumenten etc. Op dergelijke instrumenten wordt in dit document niet inhoudelijk ingegaan, maar wel wordt de integrale afweging voor inzet van verschillende typen instrumenten voor emissiebeperking.
- KRW-doelbereik in 2027. Om dit te bereiken dienen maatregelen in 2027 procedureel uitgevoerd te zijn door de betreffende overheden. Dit is nodig om als Nederland richting de Europese Commissie te verantwoorden over onze inspanningsplicht. Uiteraard kunnen maatregelen ook daarna nog uitgevoerd of geïmplementeerd worden.
- Directe (regelgeving voor emissiebeperking) en indirecte (wijziging grondgebruik) beperking van emissies van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen uit agrarisch grondgebruik, als landelijk spelende problemen richting KRW-doelbereik. Uiteraard kan het afwegingskader ook – al dan niet aangepast/uitgebreid – worden benut voor vermindering van emissies van andere stoffen en/of uit andere vormen van grondgebruik.
- Diffuse emissies uit open teelten en veehouderij. Het afwegingskader richt zich dus niet op glastuinbouw, dat een geheel eigen problematiek – en ook andere oplossingen/maatregelen – kent ten aanzien van gewasbeschermingsmiddelen dan de open teelten. Ook bedrijfsmatige puntlozingen (niet zijnde drainage) behoren niet tot de scope van het afwegingskader.

1.4 Botsproeven met praktijkvoorbeelden

Dit afwegingskader is tot stand gekomen door vier botsproeven uit te voeren, waarbij een conceptversie van het afwegingskader is toegepast op een viertal praktijkvoorbeelden. Daarvoor zijn botsproeven met betrokken overheden gehouden. Het doel van de botsproeven was ten eerste het conceptafwegingskader te toetsen op de bruikbaarheid en werkbaarheid en met deze ervaringen het afwegingskader te verbeteren. Ten tweede om overheden bewust te maken van de mogelijkheden van juridische instrumenten onder de Omgevingswet per bevoegd gezag, en ten derde om inzicht te krijgen in de criteria en motieven die een rol kunnen spelen bij het gebruik van deze instrumenten. In een open gesprek zijn onder andere instrumenten en het afwegingskader toegelicht, is het afwegingskader getoetst aan de hand van een passend praktijkvoorbeeld, en is gereflecteerd op de bredere problematiek.

Om goed inzicht te krijgen in mogelijk relevante verschillen in specifieke gebieden of bij verschillende KRW-opgaven zijn praktijkvoorbeelden behandeld in een veenweidegebied, een grondwaterbeschermingsgebied (relatie drinkwaterwinning), een beekdalbrede opgave en aanpak en een akkerbouwgebied op kleigrond. Voor de behandeling van deze concrete praktijkvoorbeelden zijn botsproeven georganiseerd, waarbij de relevante provincie, waterschap en gemeente(n) uitgenodigd waren, en voor de sessie over een grondwaterbeschermingsgebied ook het betreffende drinkwaterbedrijf. Helaas waren bij geen van de sessies de uitgenodigde, betreffende gemeenten aanwezig.

Vanwege mogelijke gevoeligheden zijn de praktijkvoorbeelden in voorliggend document niet herleidbaar tot een gebied, waterlichaam of partij. De bevindingen zijn per praktijkvoorbeeld geanonimiseerd beschreven in bijlage A. De belangrijkste bevindingen uit de vier praktijkvoorbeelden zijn verwerkt in het voorliggende, definitieve afwegingskader. Samengevat zijn de belangrijkste inzichten uit de botsproeven met betrekking tot de afweging tussen juridische instrumenten en maatregelen:

- Gemeenten hebben belangrijke (juridische) instrumenten onder de Omgevingswet, maar zijn onvoldoende betrokken bij het (gebieds)proces om te komen tot aanvullende maatregelen voor KRW-doelbereik. De recentheid van de wijzigingen onder de Omgevingswet, capaciteitsproblemen en kennisleemten bij gemeenten bemoeilijken het betrekken van gemeenten.
- Verscheidenheid aan agrarisch grondgebruik in een gebied rondom een KRW-waterlichaam compliceert het aantonen van samenhang tussen problematiek en duidelijk aanwijsbare teelten en vraagt daarom sneller om een gebiedsbrede of zelfs generieke aanpak. Dit wordt nog versterkt als er een grote diversiteit aan ruimtelijke functies speelt en/of een divers agrarisch landgebruik met zowel akkerbouw als veeteelt.
- Een integrale aanpak van wateropgaven vraagt (nog meer) om gebiedsprocessen met bestuurlijke afstemming en afwegingen. De beperkte tijd tot de deadline van 2027 KRW-doelbereik bemoeilijkt de keuze voor een dergelijke integrale aanpak.
- Het belang van en afstemming met de agrarische sector vanwege (bedrijfs)economische impact is gewenst en noodzakelijk, maar ook complicerend in een integrale, gebiedsbrede aanpak voor onder meer beekdalen.
- Opgaven vanuit het NPLG en de KRW kunnen integraal opgepakt worden, maar kennen een verschillend tijdsfad: KRW-doelbereik is richting 2027 relevant, terwijl het NPLG zich richt op 2030 en later. Dat wringt en vraagt om keuzes.
- De inzet van juridische instrumenten zou altijd afgewogen moeten worden in een totaaloverzicht van de specifieke problematiek en alle beschikbare instrumenten – ook niet-juridische.
- Geen normoverschrijdingen van specifieke gewasbeschermingsmiddelen verhuult een mogelijk cumulatief probleem. De optelsom van een aantal gewasbeschermingsmiddelen die allen onder de norm aangetroffen worden hebben gezamenlijk een mogelijk negatief effect op de waterkwaliteit. Ook als individuele middelen geen normoverschrijding kennen zijn er mogelijk nog risico's, omdat meerdere middelen cumulatief gezien mogelijk alsnog een negatief ecotoxicologisch effect hebben op de ecologische waterkwaliteit. Daarnaast wordt in de reguliere monitoringprogramma's een beperkt pakket aan gewasbeschermingsmiddelen gemeten en maakt slechts een beperkt aantal gewasbeschermingsmiddelen deel uit van de KRW-stoffen die gemonitord en gerapporteerd moeten worden.
- Gebrek aan inzicht in maatregel-effectrelaties, wat zorgt voor een onzekere onderbouwing voor het eventueel nemen van juridische maatregelen. Dit wordt deels veroorzaakt door beperkte monitoring, onvoldoende specifieke meetresultaten – en daarmee onvolledig inzicht in de problematiek en oorzaken daarvan. Ook het beperkt kunnen meten van effecten van maatregelen, aanwezigheid van meerdere bronnen die problemen veroorzaken en onduidelijkheden over het effect van de aanpak van één van deze bronnen maken het leggen van verbanden tussen problemen en oorzaken niet eenvoudig. Tegelijkertijd is juridisch gezien niet duidelijk wanneer informatie uit metingen wel voldoende is om onderbouwd maatregelen via juridische instrumenten te nemen.

Overige overwegingen vanuit de botsproeven zijn:

- Doelstellingen vanuit andere beleidstrajecten kunnen ook tegenwerken, zoals waterpeilverhoging vanuit PPLG-afspraken en/of uitwerking van 'water en bodem sturend'.
- Het zomerhalfjaargemiddelde voor nutriënten is de toetswaarde voor toetsing aan KRW-normen. Dit geeft niet altijd een juist en volledig beeld van de ecologisch gezien relevante situatie, bijvoorbeeld bij doorspoeling van watersystemen met ingelaten, gebiedsvreemd water.
- De restopgave voor KRW-doelbereik in 2027 voor nutriënten is in termen van KRW-doelen niet in alle situaties goed passend bij de ecologische doelen. Dit komt doordat de ecologie medebepaald wordt door de belasting met nutriënten (vrachten), terwijl de KRW-doelen zijn gebaseerd op concentraties. Dat kan betekenen dat wordt voldaan aan doelen voor concentraties, terwijl de belasting met nutriënten te hoog is voor doelbereik voor biologische kwaliteitselementen als algen, macrofauna en/of visstand. Anderzijds zijn nutriënten ondersteunend voor ecologisch doelbereik. Wanneer ecologische doelen behaald worden, is er in feite ook geen sprake meer van een restopgave voor nutriënten, ook al liggen concentratieniveaus (en/of belasting) nog boven gestelde normen.

1.5 Leeswijzer

Het voorliggend afwegingskader bevat een uitgebreide beschrijving om te komen van een KRW-restopgave voor doelbereik in 2027 tot best passende maatregelen en instrumenten om deze restopgave aan te pakken. Op hoofdlijnen bestaat dit afwegingskader uit vijf stappen. Deze zijn weergegeven in figuur 2, waarbij aangegeven is in welke paragraaf van het afwegingskader deze stap staat.



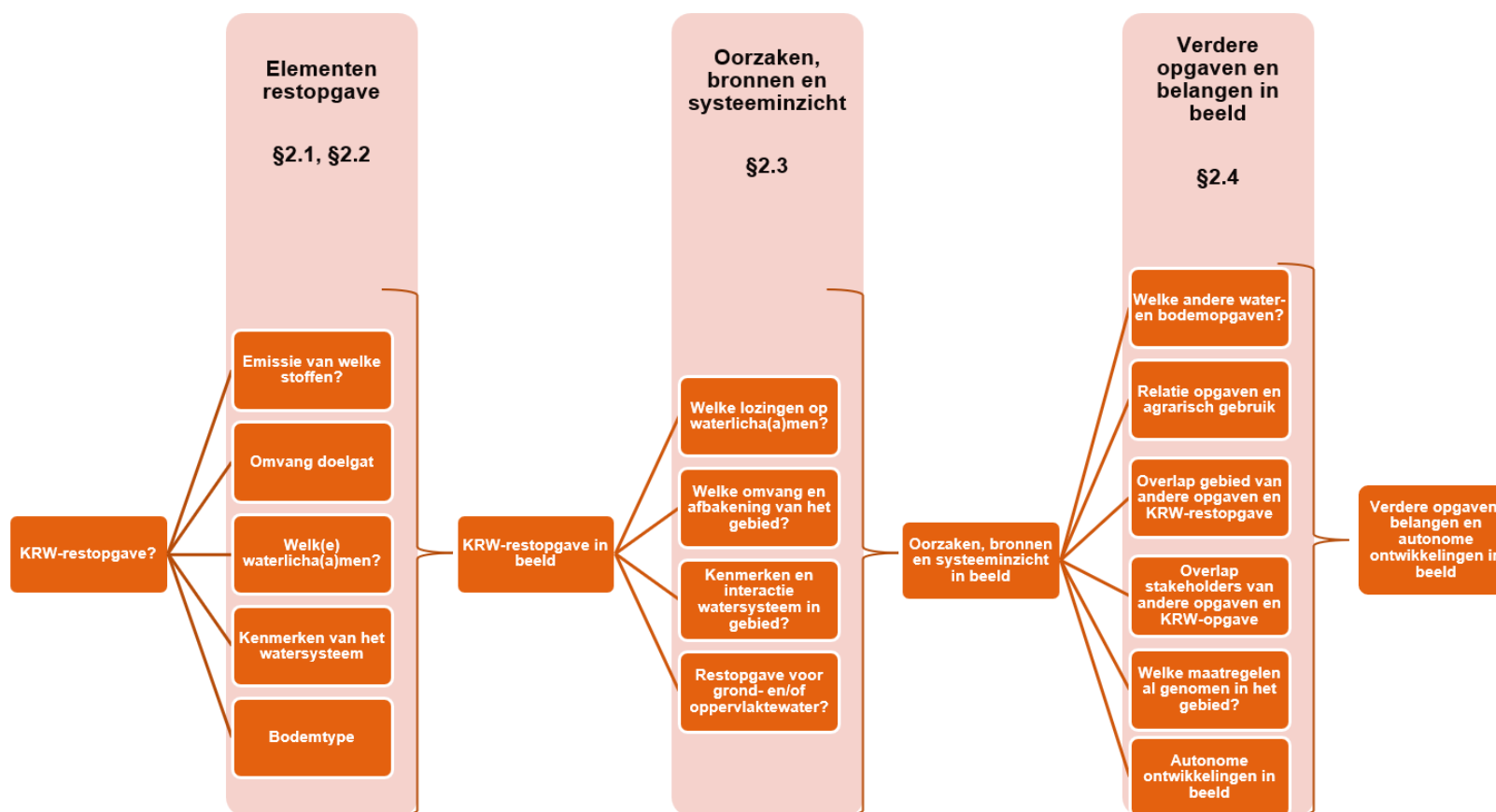
Figuur 2. Schematische weergave van de structuur van het afwegingskader.

Hoofdstuk 2 van dit afwegingskader biedt handvatten om te komen tot een heldere probleemdefinitie en beeld van de restopgave voor een KRW-(grond)waterlichaam en omliggend (stroom)gebied. In hoofdstuk 3 is aangegeven welke typen maatregelen (wat wil je bereiken) er met deze instrumenten (hoe te bereiken) kunnen worden ingezet per bestuursorgaan, maar ook welke instrumenten niet direct passend zijn voor sturing op emissiebeperking. Middels een aantal afwegingscriteria wordt getrechterd naar passende maatregelen en de door FLO Legal beschouwde instrumenten om in te zetten voor deze restopgave. Hoofdstuk 3 geeft ook handvatten voor de te zetten stappen en te maken afwegingen bij de beschouwde instrumenten en daarbij behorende maatregelen.

2 Probleemdefinitie, probleemanalyse en contextanalyse

2.1 Inleiding

De inzet van juridische instrumenten is medeafhankelijk van de aard en omvang van het nog resterende doelgat in KRW-doelbereik voor nutriënten en/of gewasbeschermingsmiddelen voor een waterlichaam in 2027. Maar ook de bronnen en partijen die de restopgave bepalen zijn uiteraard van belang, zeker voor het vertalen naar handelingsperspectief. Dat geldt ook voor de gebiedsgerichte context waarin de opgave zich bevindt: partijen, ruimtelijke functies, lopende programma's en processen etc.



Figuur 3. Van probleemdefinitie en contextanalyse naar maatregelen en instrumenten.

Om te komen tot een heldere redeneerlijn naar mogelijke inzet van juridische instrumenten is een goede analyse van de hierboven beschreven aspecten nodig. In de paragrafen 2.2-2.4 wordt dit beschreven.

Qua proces geldt dat de stappen als hieronder en in hoofdstuk 3 in een gezamenlijk proces van de relevante overheden worden doorlopen. Logischerwijs neemt een waterschap het initiatief voor organisatie van een dergelijk proces als het om een oppervlaktewaterlichaam in haar beheergebied gaat en een provincie als het een grondwaterlichaam betreft. Indien nodig kunnen provincies, vanuit hun rol en taken in het ruimtelijke domein, relevante gemeente(n) aanspreken op hun betrokkenheid en verantwoordelijkheid. Waar relevant, zoals bij gebiedsoverstijgende, generieke problematiek, kan ook het Rijk worden betrokken.

2.2 Bepalen van de restopgave voor KRW-doelbereik voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen

De eerste stap in dit afwegingskader is het in kaart brengen van de **restopgave voor doelbereik** voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. De omvang van de restopgave kan medebepalend zijn voor de mate van urgentie voor het nemen van aanvullende maatregel(en) voor KRW-doelbereik voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen.

Met restopgave wordt bedoeld: het verschil in concentraties nutriënten en/of gewasbeschermingsmiddelen tussen de actuele toestand en de doelconcentraties voor het betreffende (grond)waterlichaam.

Afbakening van de restopgave kan worden bepaald door beantwoording van de volgende vragen:

- Speelt de opgave voor grond- en/of oppervlaktewater? Dit is van belang voor de verantwoordelijkheidsverdeling bij de aanpak van de restopgave.
- Hoe groot is het verschil tussen de gestelde doelen en de doelconcentraties voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen in het waterlichaam?
- Is er sprake van een 'beschermd gebied' als een drinkwaterwinning of N2000-gebied? Zo ja, welke extra opgaven volgen uit deze gebieden? NB. Bij drinkwaterwinningen kan dit betekenen dat er een grotere opgave ligt, aangezien maatregelen hier gericht moeten zijn op het duurzaam veiligstellen van de drinkwatervoorziening. Dit gaat verder dan het voldoen aan normen voor stoffen waarover voor de KRW gerapporteerd moet worden.
- Voor nutriënten geldt ook: de KRW-doelen voor nutriënten worden uitgedrukt in termen van concentraties stikstof en fosfor. Deze zijn ondersteunend voor ecologisch doelbereik. Voor de ecologische toestand is echter ook de nutriëntenbelasting relevant, maar geen deel van de KRW-doelen. Voor goede analyse van KRW-doelbereik voor ecologie is het raadzaam om zowel de concentratieniveaus als ook de belasting te beschouwen in relatie tot de restopgave voor nutriënten en ecologie (biologische kwaliteitselementen). Oftewel: zijn de gestelde KRW-doelen in termen van concentraties aan nutriënten voldoende voor ecologisch doelbereik of is aanvullende inzet nodig om nutriëntenbelasting te beperken?
- Speelt de opgave voor één (grond)waterlichaam of is sprake van **meerdere waterlichamen** in een gebied/regio waar sprake is van een restopgaven voor nutriënten en dezelfde gewasbeschermingsmiddelen?
- Wat is de verwachting van nog **geplande inzet** in relatie tot doelbereik? In het KRW-dashboard wordt in 2024 opgenomen welke inzet vanuit mestbeleid en gewasbeschermingsbeleid vanuit het KRW-Impulsprogramma en aanvullende beleidsmaatregelen – landelijk en regionaal – voor KRW-doelbereik nog voorzien zijn. De maatregelen uit onder meer het 7e NAP en de derogatiebeschikking zijn nog in uitvoering en ook vanuit het DAW worden in gebieden nog altijd maatregelen genomen voor eind 2027. In gebieden die een beperkte restopgave voor nutriënten hebben en waarin nog maatregelen vanuit landelijk beleid genomen worden tot eind 2027 kan doelbereik mogelijk al behaald worden of dichtbij komen.

Vergelijkbaar hiermee is de inzet voor beperking van emissies van gewasbeschermingsmiddelen naar grond- en oppervlaktewater. Hierbij spelen de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's vanuit de Toekomstvisie Gewasbescherming 2030 een belangrijke rol. Jaarlijkse uitvoeringsprogramma's onder dit bestaande beleid worden ook na 2027 nog genomen, aangezien dit beleid tot 2030 loopt. Bij beperkte restopgaven kan vanuit bestaand generiek beleid mogelijk nog KRW-doelbereik voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen gerealiseerd worden voor of na 2027, afhankelijk van het lopende traject rondom het toelatingsbeleid voor gewasbeschermingsmiddelen en de nog komende uitvoeringsprogramma's vanuit de Toekomstvisie Gewasbescherming 2030 en daadwerkelijke uitvoering van maatregelen daaruit. Daarbij wordt opgemerkt dat de uitvoeringsprogramma's medeondertekend worden door koepelorganisaties, maar niet direct werkend zijn richting individuele agrariërs.

Uit de beantwoording van deze vragen volgt inzicht in de omvang en de oorzaken van de restopgave en prognose voor doelbereik richting 2027. Dit inzicht volgt uit de [Tussenevaluatie KRW 2024](#) en de [evaluatie van de meststoffenwet](#), in combinatie met de [actualisering van bronnenanalyse](#) en mogelijk ook uit [gebiedsdossiers](#) in het geval van drinkwaterwinningen.

Tussentijdse landelijke analyses van doelbereik en restopgaven van (grond)waterbeheerders op het niveau van (grond)waterlichamen zijn medio 2024 al beschikbaar. Inzicht in het KRW-doelbereik op het niveau van individuele (grond)waterlichamen is aanwezig bij de oppervlaktewaterbeheerder of de provincie (voor grondwater). Voor publieke drinkwaterwinningen geldt dat in de jaren 2024-2026 nieuwe gebiedsdossiers en bijbehorende uitvoeringsprogramma's (moeten) worden opgesteld.

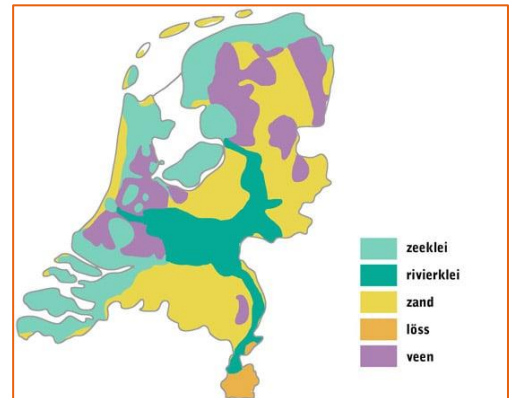
2.3 Probleemanalyse

Wanneer de restopgave in beeld is, is het vervolgens van belang om inzicht te hebben in de oorzaken en bronnen hiervan. Inzicht in de [oorzaak-gevolgrelaties](#) is belangrijk voor de onderbouwing naar te nemen maatregelen en in te zetten instrumenten. De (kosten)effectiviteit van te nemen maatregelen wordt immers grotendeels bepaald door het inzetten op de echte oorzaken en veroorzakers van de restopgave. Een objectieve analyse van bronnen en omstandigheden is dus van belang. Om de omvang, oorzaken en kenmerken van de restopgave scherper in beeld te brengen ([probleemanalyse](#)) zijn elementen van belang als:

- Is er alleen sprake van diffusie agrarische emissies of spelen ook andere [bronnen](#) een rol bij de belasting met nutriënten en/of gewasbeschermingsmiddelen? Welke bijdrage leveren de verschillende bronnen aan het doelgat voor concentraties aan nutriënten en/of gewasbeschermingsmiddelen? Bij combinaties van bronnen of bij bijvoorbeeld veel nutriëntenbelasting door waterinlaat ligt een andere aanpak voor de hand dan wanneer agrarische emissies vrijwel geheel bepalend zijn voor de belasting van grond- en/of oppervlaktewateren met nutriënten en/of gewasbeschermingsmiddelen. De landelijke bronnenanalyse die wordt uitgevoerd ten behoeve van de Tussenevaluatie KRW (2024) kan hiervoor input geven.
- Hoe groot de [bijdrage](#) van al deze bronnen is aan de concentraties aan nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen van het betreffende (grond)waterlichaam. Dit geeft onder meer inzicht in de maximaal te bereiken effecten door inzet van maatregelen via instrumenten gericht op emissies uit agrarisch grondgebruik. Dus ook in welke mate de restopgave kan worden opgelost met maatregelen gericht op agrarisch grondgebruik. Bij combinaties van bronnen ligt een andere aanpak voor de hand dan wanneer agrarische belasting vrijwel geheel bepalend is voor de belasting met nutriënten.
- Welk [gebied](#) (omvang, afbakening) is relevant om te beschouwen als het gaat om diffuse emissies uit de landbouwsector? Zijn er specifieke locaties of deelgebieden met waarschijnlijk of aantoonbaar meer emissies? Hoeveel [agrarische bedrijven](#) en welke verscheidenheid aan [agrarische activiteiten](#) spelen een rol bij de diffuse belasting van het (grond)waterlichaam met gewasbeschermingsmiddelen en/of nutriënten op deze locaties of in deze (deel)gebieden? Welke [andere grondeigenaren en partijen](#) spelen een rol? Inzicht hierin is noodzakelijk om het meest logische schaalniveau van eventuele maatregelen te kunnen bepalen: lokaal/individueel gericht op partijen, gebiedsbreed, regionaal of zelfs bovenregionaal of generiek (landelijk). Deze informatie is van belang voor de afbakening van het speelveld van de problematiek en (mogelijk) relevante partijen. De opgave voor een volledig beekstelsel met divers landgebruik is immers van een andere orde dan bij een kleine polder met een klein watersysteem en specifieke teelten van gewassen als landbouwkundig gebruik.
- Wat zijn kenmerken van het (grond)watersysteem en in hoeverre speelt interactie tussen grond- en oppervlaktewater een rol? Dit inzicht is van belang om inzichtelijk te hebben op welk(e) compartiment(en) maatregelen zich moeten richten.

- Met welk bodemtype^{8,9} hebben we van doen? Hoe risicovol is af- en uitspoeling naar grond-/oppervlaktewater in het te beschouwen gebied? De kwetsbaarheid van een bepaald bodemtype kan hierbij betrokken worden. Dit alles is van belang om ingreep-effectrelaties goed te kunnen duiden.
- Hoeveel doorlooptijd is nog beschikbaar tot eind december 2027 om het probleem aan te pakken? Dit bepaalt mede de mate van urgentie en kan medebepalend zijn voor keuze voor inzet van maatregelen en instrumenten die relatief beperkte doorlooptijd kennen. Het gaat om het voorbereiden van een eventuele extra maatregel voordat deze uitgevoerd kan worden en wanneer die maatregel vervolgens het gewenste effect sorteert.

Uit de beantwoording van deze vragen volgt inzicht in de oorzaken van de restopgave en in de 'knoppen waar het best aan gedraaid kan worden'.



2.4 Contextanalyse

Daarnaast is het relevant om een beeld te hebben van de context waarbinnen de restopgave en mogelijke aanpak daarvan spelen. Aspecten als diversiteit in grondgebruik, ruimtelijke functies of er ook andere opgaven spelen en/of watersysteemgerichte maatregelen gepland zijn in het betreffende waterlichaam of in het gebied dat in de probleemanalyse is afgebakend als scope voor aanpak van de restopgave.

Aandachtspunt bij dit alles is ook het in beeld brengen en houden van **autonome ontwikkelingen** die in de toekomst (termijn van 5-10 jaar) van invloed kunnen zijn op de waterkwaliteit en/of op de blijvende effectiviteit van maatregelen. Denk bijvoorbeeld aan verwachte wijziging van grondgebruik (woningbouw, natuurontwikkeling, infrastructuur) of aan trends/ontwikkelingen in agrarisch grondgebruik (bijvoorbeeld omschakeling van veeteelt naar akkerbouw, omschakeling naar bollen-/liefteelt). Dergelijke ontwikkelingen kunnen de restopgave zowel vergroten als beperken. Mogelijke functiewijzigingen of ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied kunnen daarom een rol spelen bij de afweging voor inzet van maatregelen en instrumenten voor emissiereductie. Provincies en gemeenten kunnen hiervoor input leveren, als verantwoordelijke partijen voor ruimtelijke ordening/planologie.

Mogelijk spelen er in het beschouwde gebied of rondom het (grond)waterlichaam of -systeem ook **andere opgaven, programma's/plannen en/of projecten**. Voorbeeld hiervan is de aanpak van water- en bodemopgaven in beekdalen, waarvoor vanuit het NPLG, de beleidsbrief Water en bodem sturend én vanuit het KRW-Impulsprogramma is gesteld dat integrale aanpak hiervan gewenst of zelfs noodzakelijk is. Op dit moment is het beleid van de Rijksoverheid dat KRW-opgaven verwerkt moeten worden in de provinciale uitwerkingen van het NPLG in de PPLG's. Hoewel andere opgaven dan KRW-restopgaven richting 2027 formeel en juridisch gezien geen redenen zijn om KRW-opgaven niet tijdig sectoraal aan te kunnen pakken, ligt het voor maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak wel voor de hand om het werken aan verschillende opgaven in één gebied wel zoveel mogelijk te combineren. Anderzijds kan de invulling van een andere opgave mogelijk negatieve gevolgen voor de waterkwaliteit hebben. Daarom is het van belang te bezien:

- Welke andere water- en bodemopgave(n) spelen er nog meer in of nabij het te beschouwen (grond)waterlichaam en/of omliggend gebied?
- In welke mate en hoe hebben deze andere opgaven betrekking op agrarisch grondgebruik en/of verbetering van de (grond)waterkwaliteit en/of beperking van emissies uit agrarisch grondgebruik?
- Welke maatregelen worden vanuit de andere water- en bodemopgaven al genomen of voorbereid in het te beschouwen gebied? Welke hebben raakvlakken of overlap (omvang, begrenzing) met waterkwaliteitsopgaven en zijn gepland voor uitvoering tot en met 2027?
- In hoeverre spelen in andere water- en bodemopgaven dezelfde stakeholders een rol bij afstemming, participatie en/of het doen van ingrepen in het water- en bodemsysteem en wat zijn hun posities en belangen?

Aan de hand van antwoorden op deze vragen kan worden bezien of het inhoudelijk en procesmatig bezien mogelijk en wenselijk is om opgaven te combineren. Dat kan betekenen dat de KRW-restopgave wordt meegenomen in de

⁸ <https://forum.nl/grondsoorten/grondsoorten-nederland/>

⁹ <https://bodemdata.nl/basiskaarten>

integrale planvorming in een gebied, bijvoorbeeld een beekdalbrede aanpak. De afweging hiervoor is echter medeafhankelijk van andere aspecten. In hoofdstuk 3 wordt daar nader op ingegaan.

Uit dit alles volgt een onderbouwd inzicht in de restopgave(n), de relevante bronnen, de bijdrage van agrarisch landgebruik aan de restopgave(n), en het gebied waarin aanpak van agrarische emissies relevant is voor KRW-doelbereik voor het betreffende waterlichaam. Daarnaast wordt inzicht verkregen in de fysieke kenmerken van het water- en bodemsysteem, nodig voor het afwegen van effectieve maatregelen.

3 Handelingsperspectief

3.1 Inleiding

De mogelijke inzet van **juridische instrumenten** is gericht op specifieke maatregelen of acties, zoals het sturen op de planologische functie(s) van gronden, het gebruik van gronden en/of het stellen van voorwaarden bij de milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten die op gronden mogen plaatsvinden. Termijnen die gangbaar en/of wettelijk voorgeschreven zijn voor het voorbereiden en het doorlopen van een formele procedure voordat een instrument geëffectueerd kan worden, spelen ook een rol bij de mogelijke afwegingen voor inzet in de jaren tot 2027 (en daarna).

Om dit concreter inzichtelijk te maken ten opzichte van de inventariserende en toelichtende rapportage van FLO Legal (2023) wordt hieronder nader ingegaan op de maatregelen die de verschillende **decentrale overheden** kunnen nemen via hun juridische instrumentarium – zie figuur 3. Om vanuit **inhoudelijke overwegingen** te komen tot de meest logisch in te zetten juridische instrumenten voor aanpak van een gedefinieerde restopgave en problematiek in een gegeven context (hoofdstuk 2) wordt in dit hoofdstuk een aanpak voor nadere trechtering uitgewerkt.

Zoals in hoofdstuk 1 al vermeld, is naast inzet op maatregelen via juridische instrumenten ook inzet op andere maatregelen met andere instrumenten mogelijk voor sturing op KRW-doelbereik. De afweging tussen alle mogelijke maatregelen en instrumenten komt aan bod in hoofdstuk 4.

3.2 Mogelijke maatregelen en koppeling aan instrumenten

Tabel 1 toont de instrumenten die ieder bevoegd gezag voor handen heeft en wat de feitelijke ingrepen en maatregelen zijn die met de inzet van instrumenten kunnen worden genomen of afgedwongen. Samengevat gaat het om de volgende mogelijke maatregelen, verdeeld over emissiegerichte, immissiegerichte en planologische/ruimtelijke maatregelen:

- a. Minder gebruik van mest en/of gewasbeschermingsmiddelen: **bronmaatregelen gericht op beperking van emissies** uit agrarische bedrijfsvoering, zoals teelten en toediening van mest en/of gewasbeschermingsmiddelen, bij gronden met een blijvende agrarische functie:
 - Het aanscherpen van regelgeving voor teeltvrije zones langs waterlopen, zoals de inrichting en beheer ervan;
 - Aanscherpen van regels ten aanzien van toepassing van mest (perioden/tijdstippen, technieken);
 - Verbod op toepassing van stoffen/producten voor gewasbescherming¹⁰;
 - Verbod op bepaalde teelten die veel bemesting en/of inzet van gewasbeschermingsmiddelen vereisen¹¹;
 - Aanvullende regels bij teelten van gewassen, zoals perioden van teelten, aangewezen gebieden etc.;
 - Regels ten aanzien van milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten koppelen aan gebieden, oftewel het aanwijzen van specifieke gebieden of zones waarvoor de hierboven bedoelde regels gelden;
 - Instructieregels opleggen aan lagere overheden voor aanpassing regelgeving (door provincies).
- b. **Maatregelen ter beperking van immissies** van mest en/of gewasbeschermingsmiddelen naar grond- en oppervlaktewateren, vanaf gronden met een blijvende agrarische functie:
 - Het aanpassen (vergroten/verbreden) van de omvang van teeltvrije zones;
 - Aanscherpen van regelgeving ten aanzien van bufferstroken;
 - Het gebiedsgericht aanscherpen van omgevingswaarden (normen) voor niet KRW-oppervlaktewaterlichamen die afwateren op KRW-waterlichamen, waardoor strengere eisen gesteld kunnen/moeten worden aan gebruik en/of emissies van nutriënten en/of gewasbeschermingsmiddelen (zie maatregelen bij a., hierboven);
 - Instructieregels opleggen aan lagere overheden voor aanpassing regelgeving, aanpassing omgevingswaarden etc. (door provincies);

¹⁰ Het betreft hier alleen een mogelijk totaalverbod op toepassing van (alle) gewasbeschermingsmiddelen in een gebied, tenzij er een concrete onderbouwing is dat bij het gebruik van een middel de toelatingscriteria worden overschreden (denk aan restricties in grondwaterbeschermingsgebieden). Toelating en gebruik van individuele gewasbeschermingsmiddelen is geregeld via de Wet gewasbescherming en biociden (Wgb) en Verordening (EU) 1107-2009 en is geen bevoegdheid van decentrale overheden.

¹¹ Uit de praktijkvoorbeelden is gebleken dat het (decentraal) verbieden van bepaalde teelten in gebieden een groter effect heeft voor agrarische ondernemers dan een (generiek) verbod op een gewasbeschermingsmiddel of aanscherping van gebruiksvoorschriften daarvan.

- Het aanpassen van regelgeving ten aanzien van drainage, ontwatering en afwatering, gericht op beperking van uit- en/of afspoeling en/of afwatering van verontreinigd water naar oppervlaktewateren;
 - Vaststellen en uitvoeren van een projectbesluit, waarmee fysieke, grond- of watergeboden maatregelen voor aanpassing van ruimtelijke inrichting worden vastgesteld en kunnen worden uitgevoerd. Dit kan ook een grond of aanwijzing vormen voor wijziging van een bestaand, gemeentelijk Omgevingsplan*;
 - Gedoogplicht opleggen aan eigenaren van gronden, bijvoorbeeld voor het (al dan niet tijdelijk) uitvoeren van fysieke, grondgebonden maatregelen, als bufferzones, oevers, ont-/afwatering etc.*;
 - Verwerven van gronden voor aanpassing van agrarisch grondgebruik via onteigening*.
- c. Maatregelen gericht op het **wijzigen van agrarische functie van gronden** naar andere functies, met als achterliggend doel het wegnemen of sterk beperken van gebruik en emissies van nutriënten (bemesting) en/of gewasbeschermingsmiddelen
- Het wijzigen van ruimtelijke functies van gebieden (met agrarisch grondgebruik) in een gemeentelijk Omgevingsplan;
 - Voorbeschermingsregels opstellen voorafgaand aan wijziging van gebiedsgerichte functies;
 - Instructieregels opleggen aan lagere overheden voor wijziging van ruimtelijke functies van gronden in gebieden die nu in agrarisch gebruik zijn;
 - Vaststellen en uitvoeren van een projectbesluit, waarmee fysieke, grond- of watergeboden maatregelen voor aanpassing van ruimtelijke inrichting worden vastgesteld en kunnen worden uitgevoerd. Dit kan ook een grond of aanwijzing vormen voor wijziging van een bestaand, gemeentelijk Omgevingsplan*;
 - Vaststellen en vervolgens uitvoeren van plannen voor herinrichting/herverkaveling van gebieden via een (land)inrichtingsbesluit, door provincies;
 - Verwerven van gronden voor aanpassing van (agrarisch) grondgebruik via onteigening*.

* Het instrument *projectbesluit* (voor Rijk, provincie en waterschap) zoals door FLO Legal (2023) beschreven in hun onderzoek is ook opgenomen in de onderstaande opsomming (tabel 1). Dit betreft echter een instrument gericht op eenmalige, fysieke projecten en geen directe relatie hebben met specifiek ingrijpen voor emissiebeperking. Wel kunnen inrichtingsmaatregelen die via dit instrument worden uitgevoerd voor ecologie de gewenste omstandigheden scheppen. Een directe link met maatregelen die direct gericht zijn op emissiebeperking is hier niet aan de orde. Indirect kan een projectbesluit leiden tot aangepast grondgebruik (en/of aanpassing van ruimtelijke functies van gebieden in gemeentelijke Omgevingsplannen), waarmee uiteraard wel sprake kan zijn van emissiebeperking.

Het opleggen van een *gedoogplicht* (voor alle bevoegde gezagen) en *onteigening* (voor alle bevoegde gezagen) zijn eveneens instrumenten die geen directe, maar mogelijk wel een indirecte relatie hebben met emissiebeperking. Daarom zijn deze instrumenten wel toegevoegd aan het overzicht van instrumenten. NB. Er moeten gegronde redenen zijn om over te kunnen gaan tot een gedoogplicht of onteigening. Het opleggen van gedoogplicht en onteigening is alleen mogelijk op basis van een ander, onderliggend besluit dat daarmee de titel voor onteigenen dan wel gedoogplicht verschaft. Het bereiken van KRW-doelen kan waarschijnlijk een gegronde reden zijn – zie ook de Factsheet van FLO Legal (2023). Het bieden van perspectief aan getroffen agrariërs, zoals via financiële regelingen voor omschakeling naar biologische landbouw, is hierbij wel essentieel. Als er geen perspectief geboden kan worden of de agrariër hier niet toe bereid is, kan onteigening nodig zijn. In dat geval dient eerst een andere functie aan een gebied te worden toegewezen om de onteigeningstitel te rechtvaardigen. Ook in dat geval is er sprake van recht op compensatie/schadevergoeding. Voor onteigening geldt dat de bijbehorende voorwaarden voor schadeloosstelling kunnen helpen voor draagvlak, zo bleek uit gesprekken bij enkele van de besproken praktijkvoorbeelden. Wel dient beseft te worden dat procedures voor onteigening langlopend zijn en waarschijnlijk niet voor eind 2027 kunnen worden afgerond.

In tabel 1 zijn de hierboven beschreven maatregelen uitgewerkt in een overzicht, gekoppeld aan de mogelijke juridische instrumenten die de verschillende bevoegde gezagen hebben onder de Omgevingswet.

In situaties waar nieuwe regels leiden tot mogelijke schade of opbrengstderving voor agrariërs, kunnen zij nadeelcompensatie aanvragen, waarbij aangetoond moet worden dat zij onevenredig worden benadeeld in vergelijking met andere agrariërs. Bestuursorganen kunnen, afhankelijk van de (gebieds)processen die lopen of hebben gelopen, beargumenteren dat de eventuele schade voorzienbaar is geweest en daarom niet of beperkt vergoed kan worden, vooral wanneer zij zorgvuldig en met een participatieproces het proces van regelwijzigingen inrichten.

Tabel 1. Overzicht van mogelijke instrumenten per bestuursorgaan en bijbehorende mogelijke maatregelen en activiteiten.

Bevoegd gezag	Instrumenten en maatregelen									
	Omgevingsplan	Maatwerkvoorschriften	Maatwerkregels Bal en bruidsschat	Vorbereidingsbesluit	Omgevingswaarden	Instructie (regel)	Projectbesluit	Gedoooplicht	Onteigening	Inrichtingsbesluit
Waterschap		<i>Instrument: vergunning, beschikking</i>	<i>Instrument: Waterschapsverordening</i>							
		Omvang teeltvrije zones	Omvang teeltvrije zones				Fysieke maatregelen voor aanpassing van ruimte, kan leiden tot wijziging Omgevingsplan ¹²	Fysieke maatregelen, als bufferzones, oevers, ont-/afwatering	Verwerven gronden voor aanpassing grondgebruik	
		Regels rondom drainage, af-/uitspoeling en afwatering	Regels rondom drainage, af-/uitspoeling en afwatering							
		Aanwijzing werkingsgebieden waarvoor regels gelden	Aanwijzing werkingsgebieden waarvoor regels gelden							
		Aanscherpen regelgeving teeltvrije zones langs waterlopen	Aanscherpen regelgeving teeltvrije zones langs waterlopen							
		Aanscherpen regelgeving bufferstroken	Aanscherpen regelgeving bufferstroken							
Gemeente	<i>Instrument: Omgevingsplan</i>	<i>Instrument: vergunning, beschikking</i>	<i>Instrument: Omgevingsplan</i>	<i>Instrument: Vorbereidingsbesluit</i>	<i>Instrument: Omgevingsplan</i>					
	Wijzigen ruimtelijke functie in Omgevingsplan									

¹² Via de route van het projectbesluit kan het waterschap de bevoegdheid voor wijziging van een Omgevingsplan niet naar zich toe trekken. In het geval van een waterschap als vaststellende instantie geldt instemmingsbevoegdheid van de betreffende gemeente(n) en is daarnaast een goedkeuringsbesluit door de betreffende provincie(s) nodig.

Bevoegd gezag	Instrumenten en maatregelen									
	Omgevingsplan	Maatwerkvoorschriften	Maatwerkregels Bal en bruidsschat	Voorbereidingsbesluit	Omgevingswaarden	Instructie (regel)	Projectbesluit	Gedooftplicht	Onteigening	Inrichtingsbesluit
		Regels ten aanzien van mba's koppelen aan gebieden	Regels ten aanzien van mba's koppelen aan gebieden	Voorbeschermingsregels	Aanscherpen omgevingswaarden (normen)			Fysieke maatregelen, als bufferzones, oevers, ont-/afwatering	Verwerven gronden voor aanpassing grondgebruik	
		Aanscherpen gebruiksvoorschriften mest	Aanscherpen gebruiksvoorschriften mest							
		Verbod toepassing van stoffen (o.a. gewasbescherming)	Verbod toepassing van stoffen (o.a. gewasbescherming)							
		Aanwijzing wel/niet toestaan van teelten	Aanwijzing wel/niet toestaan van teelten							
		Regels bij toegepaste teelten van gewassen	Regels bij toegepaste teelten van gewassen							
		Aanwijzing gebieden waarvoor regels gelden	Aanwijzing gebieden waarvoor regels gelden							
			Functies van gronden (en daarmee landgebruik) wijzigen							
Provincie	<i>Instrument: Omgevingsvisie</i>	<i>Instrument: vergunning, beschikking</i>	<i>Instrument: Omgevingsverordening</i>	<i>Instrument: Voorbereidingsbesluit</i>	<i>Instrument: Omgevingsverordening</i>	<i>Instructie- (regel)</i>				
	Functies van gebieden (en daarmee landgebruik) wijzigen	Regels ten aanzien van mba's koppelen aan gebieden	Verbod toepassing van stoffen (o.a. gewasbescherming)	Voorbeschermingsregels	Aanscherpen omgevingswaarden (normen)	Naar andere overheden	Fysieke maatregelen voor aanpassing van ruimte, wijziging Omgevingsplan gemeente(n)	Fysieke maatregelen, als bufferzones, oevers, ont-/afwatering	Verwerven gronden voor aanpassing grondgebruik	Herinrichting/herverkaveling gebieden
			Aanwijzing gebieden waarvoor regels gelden							
			Regels ten aanzien van mba's koppelen aan gebieden							



Bevoegd gezag	Instrumenten en maatregelen									
	Omgevingsplan	Maatwerkvoorschriften	Maatwerkregels Bal en bruidsschat	Voorbereidingsbesluit	Omgevingswaarden	Instructie (regel)	Projectbesluit	Gedoo gplicht	Onteigening	Inrichtingsbesluit
Rijk		Instrument: vergunning, beschikking		Instrument: Voorbereidingsbesluit	Instrument: Omgevingsverordening	Instructie- (regel)				
		Regels ten aanzien van mba's koppelen aan gebieden		Voorbeschermingsregels	Aanscherpen omgevingswaarde (normen)	Naar andere overheden	Fysieke maatregelen voor aanpassing van ruimte, wijziging Omgevingsplan gemeente(n)	Fysieke maatregelen, als bufferzones, oevers, ont-/afwatering	Verwerven gronden voor aanpassing grondgebruik	

3.3 Afweging van mogelijke maatregelen en instrumenten

3.3.1 Afweging op basis van probleemdefinitie en context

Afhankelijk van het juridische instrument zijn verschillende maatregelen en activiteiten mogelijk. Bij een grote resterende restopgave tot (en na) 2027 liggen mogelijk andere maatregelen voor de hand dan bij een beperkt doelgat en restopgave. Bij een gebiedsspecifiek en/of beperkt doelgat zonder ontwikkelingen die (kunnen) leiden tot aanpassing van agrarisch landgebruik ligt het lokaal, gebiedsgericht werken met maatwerkregels of -voorschriften meestal eerder voor de hand. De gebiedscontext en eventuele andere gebiedsopgaven, zoals de ontwikkelingen in het landelijk gebied, spelen hierbij ook een rol.

Op basis van de probleemdefinitie en contextanalyse én de verschillende maatregelen en instrumenten kan via een aantal stappen worden beredeneerd welke typen maatregelen en bijbehorende instrumenten het **meest passend** zijn in een situatie. Het voorzorgbeginsel zoals verwerkt in de Omgevingswet dient hierbij ook in acht genomen te worden. De inhoudelijk te volgen afwegingen en stappen in de redeneringen zijn schematisch weergegeven in figuur 4. Deze afwegingen en stappen zouden als **gezamenlijk (gebiedsgericht) proces** moeten worden doorlopen door de relevante provincie(s), waterschap(pen) en gemeente(n). Het gaat hier om de vraag welke maatregelen met bijbehorende instrumenten *mogen* en *kunnen* worden ingezet door overheden ten behoeve van KRW-doelen. Samengevat geldt hierbij:

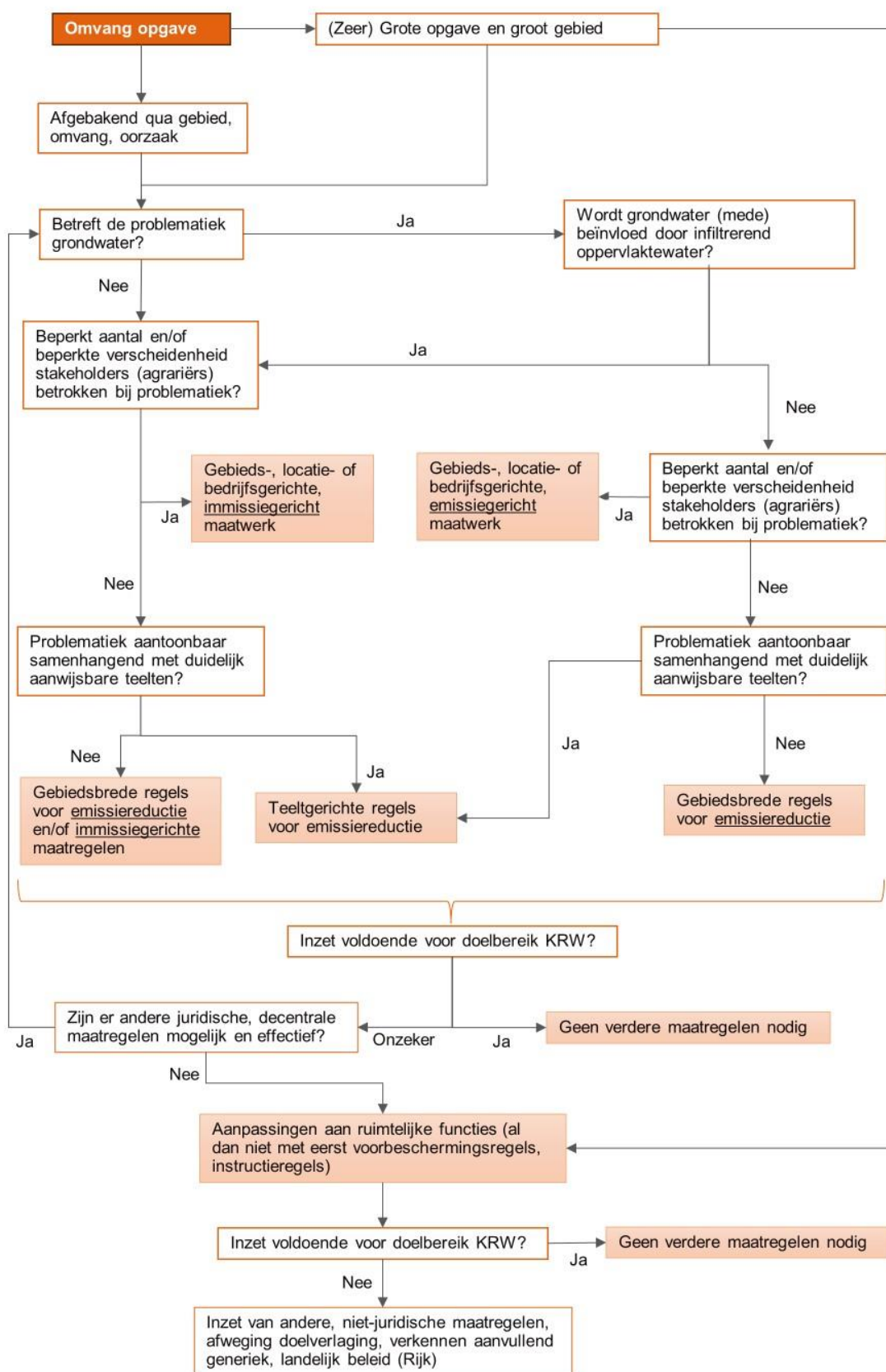
- Maatregelen die direct gericht zijn op regulering van emissies hangen in belangrijke mate samen met regelgeving gekoppeld aan gebruik en/of toediening van mest en gewasbeschermingsmiddelen. Het gaat dan om gebieden die in agrarisch gebruik zijn en blijven, in situaties waarbij oorzaken en actoren bij restopgaven goed en overzichtelijk in beeld zijn. Voorbeelden van emissiegerichte maatregelen door provincies (grondwaterbescherming) of gemeenten zijn:
 - Maatwerkregels of -voorschriften ten aanzien van wel/niet toegestane teelten;
 - Maatwerkregels of -voorschriften ten aanzien van gebruik, periode van toedienen van mest;
 - Een verbod op gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in bepaalde gebieden, teelten, perioden, omstandigheden;
 - Aangepaste/aangescherpte omgevingswaarden voor nutriënten en/of gewasbeschermingsmiddelen in niet-KRW-oppervlaktewaterlichamen.
- Maatregelen gericht op beperken van immissies hangen meer samen met fysieke maatregelen, gericht op beperking van af- en uitspoeling en afwatering naar oppervlaktewaterlichamen. Dit type maatregelen ligt voor inzet bij grondwater minder voor de hand, tenzij er sprake is van duidelijke beïnvloeding van de grondwaterkwaliteit door infiltrerend oppervlaktewater. Gezien de fysieke aard van deze maatregelen ligt het in beginsel voor de hand deze gebieds-/locatiegericht in te zetten. Voorbeelden van immissiegerichte maatregelen door waterschappen of gemeenten zijn:
 - Aanpassing aan ontwateringsstelsels, waaronder drainagestelsels;
 - Maatwerkregels of -voorschriften ten aanzien van de breedte van bufferstroken;
 - Maatwerkregels of -voorschriften ten aanzien van teeltvrije zones;
 - Aanscherping regelgeving in de waterschapsverordening voor lozingen van stoffen uit bronnen als erfafspoeling of andere aanwijsbare, lokale bronnen.
- Bij grote restopgaven in grote gebieden met veel partijen en/of onduidelijke bronnen van verontreiniging kunnen het (deels) aanpassen van de agrarische functie van gebieden via Omgevingsplannen, inrichtingsbesluit en eventueel onteigening worden ingezet. Dit kan uiteraard ook aan de orde zijn wanneer andere maatregelen en instrumenten onvoldoende zijn voor doelbereik. Anderzijds kunnen combinaties met andere opgaven in een gebied ertoe leiden dat functies van gronden sowieso worden aangepast en/of dat agrarisch landgebruik wordt geëxtensiverd. Bij een beekdalbrede benadering blijkt dit, volgend uit het praktijkvoorbeeld hierover, het geval te zijn. In dergelijke gevallen kan KRW-doelbereik meeliften met maatregelen die (ook) vanuit andere opgaven worden genomen, bijvoorbeeld door functiewijziging en/of overeenkomsten met agrariërs over extensivering van grondgebruik, bemesting en/of gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.
- Als er problematiek met betrekking tot zowel nutriënten als gewasbeschermingsmiddelen is, dan dient het stroomschema in figuur 4 voor nutriënten als voor gewasbeschermingsmiddelen individueel doorgelopen te worden.

Voor concrete voorbeelden van uitwerking van specifieke maatregelen in regelgeving en voorschriften zie de Factsheet van FLO Legal.

Wanneer er sprake is van veel voorkomende restopgaven of problemen die gebiedsoverstijgend en dus op meerdere gebieden in het land spelen, is het voor de hand liggend om deze problemen via landelijk, generiek beleid aan te pakken. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij veel normoverschrijdingen van één of enkele soorten gewasbeschermingsmiddelen, in diverse gebieden in het land. Maar ook voor nutriënten kan aanscherping van generiek beleid nodig blijken, bijvoorbeeld wanneer in meerdere gebieden blijkt dat gebruiksnormen voor mest of toepassing van rotatie-/rustgewassen onvoldoende effect heeft voor het oplossen van de restopgaven voor KRW-doelbereik.

Zoals in figuur 4 is aangegeven, kan in bepaalde situaties uiteindelijk worden geconcludeerd dat doelbereik (in 2027) voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen niet haalbaar is met inzet van juridische en/of andere instrumenten. Ook kan er sprake zijn van tegenstrijdige doelen voor verschillende maatschappelijke opgaven in een gebied of waterlichaam – bijvoorbeeld peilverhoging in veenweidegebied voor reductie van bodemdaling en CO₂-emissies, met fosfaatuitspoeling tot gevolg. In een aantal gevallen kan motivering voor doelverlaging aan de orde komen. In het KRW-impulsprogramma wordt de motivering voor eventuele doelverlaging nader uitgewerkt. Deze motivering dient vervolgens uiteraard specifiek per casus te worden uitgewerkt.

Zoals in 2.1 al aangegeven geldt dat de verschillende stappen en afwegingen in een **gezamenlijk proces** van de relevante overheden doorlopen zouden moeten worden. Logischerwijs neemt een waterschap het initiatief voor organisatie van een dergelijk proces als het om een oppervlaktewaterlichaam in haar beheergebied gaat en een provincie als het een grondwaterlichaam betreft.



Figuur 4. Schematische weergave van afweging van selectie van mogelijke maatregelen en instrumenten.

3.3.2 Afweging tussen juridische maatregelen en instrumenten

Uit de te volgen inhoudelijke afweging (schema in figuur 4) volgt een trechtering tot één of meerdere maatregelen via één of meerdere juridische instrumenten. Op basis van een aantal criteria kan vervolgens een verdere afweging worden gemaakt richting de meest passende maatregel via het meest logische instrument voor iedere specifieke casus. Het gaat hier om de vraag welke maatregelen met bijbehorende instrumenten vanwege logische redeneringen het meest (kosten)effectief *kunnen* worden ingezet door de betrokken overheden:

3. Bijdrage aan doelbereik KRW: De mate waarin de voorgestelde maatregelen naar verwachting bijdragen aan het bereiken van de waterkwaliteitsdoelen voor het betreffende (grond)waterlichaam. Het gaat hierbij indirect om de effectiviteit van maatregelen voor het verminderen van emissies van agrarische percelen naar oppervlaktewater en grondwater. Eventuele samenhang met andere maatregelen die moeten bijdragen aan doelbereik is hierbij van belang: welke maatregel draagt in welke mate bij aan het oplossen van de restopgave? Het hanteren van een (onderbouwde) bandbreedte ligt hierbij voor de hand om schijnnaauwkeurigheden te vermijden.

- *Voorbeeld: bij het wijzigen van functies en dus toegestane activiteiten op gronden via een Omgevingsplan kan worden ingezet op ander grondgebruik. Dat geeft meer zekerheid richting grondgebruik dan bijvoorbeeld het aanscherpen van de toegestane mestgift per ha of verbreding van een bufferzone.*

NB. Uit de behandeling van de praktijkvoorbeelden (bijlage A) is gebleken dat bestaande monitoring meestal onvoldoende is om op het gewenste niveau uitspraken te doen over de oorzaken en veroorzakers van emissies naar grond- en oppervlaktewater in een gebied of (grond)waterlichaam. Daarmee kan enerzijds het afwegen van de inhoudelijk gezien meest logische en proportionele maatregelen lastig zijn, maar anderzijds geeft dit onzekerheid over de effectiviteit van in te zetten instrumenten en maatregelen, en daardoor ook onzekerheid over doelbereik in of na 2027.

4. Tijdig doelbereik: De geschatte doorlooptijd van de procedure voor het implementeren van de maatregelen, samen met de verwachte tijdsduur voor de effecten van maatregelen zichtbaar moeten of kunnen worden. Zie de beschreven termijnen bij inzet van instrumenten in bijlage B. Inzicht hierin en inschatting van risico's op lange doorlooptijden, beroepsprocedures of maatregel-effectrelaties met lange termijnen zijn van belang om te bepalen of een maatregel nog haalbaar is en/of effectief ingezet kan worden voor eind 2027. Provincies (Omgevingsverordening) en gemeenten (Omgevingsplan) kunnen met voorbereidingsbesluiten wel relatief snel zorgdragen voor het wegnemen van risico's (zie ook tabel 1).

NB. Bij grondwater speelt altijd een lange doorlooptijd tussen inzet van een maatregel en zichtbaar effect. Bijlage B bevat een overzicht van de procedures en bijbehorende looptijden bij inzet van verschillende typen instrumenten.

5. Naleefbaarheid: De mate waarin de voorgestelde maatregelen haalbaar zijn voor de betrokken partijen en kunnen worden nageleefd binnen de omgeving, het grondgebruik en de gestelde wet- en regelgeving.

- *Voorbeeld: het voorschrijven van periodes voor toediening van (hoeveelheden) mest of gewasbeschermingsmiddelen kan door bijvoorbeeld weersinvloeden of gewassenmerken praktisch niet haalbaar of uitvoerbaar zijn voor agrariërs.*

6. Handhaafbaarheid: De mogelijkheid om de naleving van de voorgestelde maatregelen te handhaven en daarmee naleefgedrag af te dwingen.

- *Voorbeeld: Wijziging van grondgebruik geeft directe zekerheid over effectiviteit in beperking van emissies en is relatief eenvoudig handhaafbaar. Dit geldt niet voor maatregelen die vragen om aanpassing in de uitvoering van activiteiten door agrariërs, zoals het stellen van maatwerkregels of -voorschriften voor mestgift of verboden voor gewasbeschermingsmiddelen.*

7. Kosten, kostenverdeling en financiering: de kosten van inzet van maatregelen via instrumenten. Hier wordt bedoeld op kosten die één of meer van de betrokken overheden moeten maken, bijvoorbeeld voor out-of-pocket kosten, personele inzet en/of nadeelcompensatie. Lagere kosten zijn per definitie gewenst. De verdeling van kosten en de mogelijke financiering daarvan door de betrokken overheden is hierbij ook van belang.

NB. Kosten zijn in beginsel geen reden om geen of minder maatregelen te nemen.

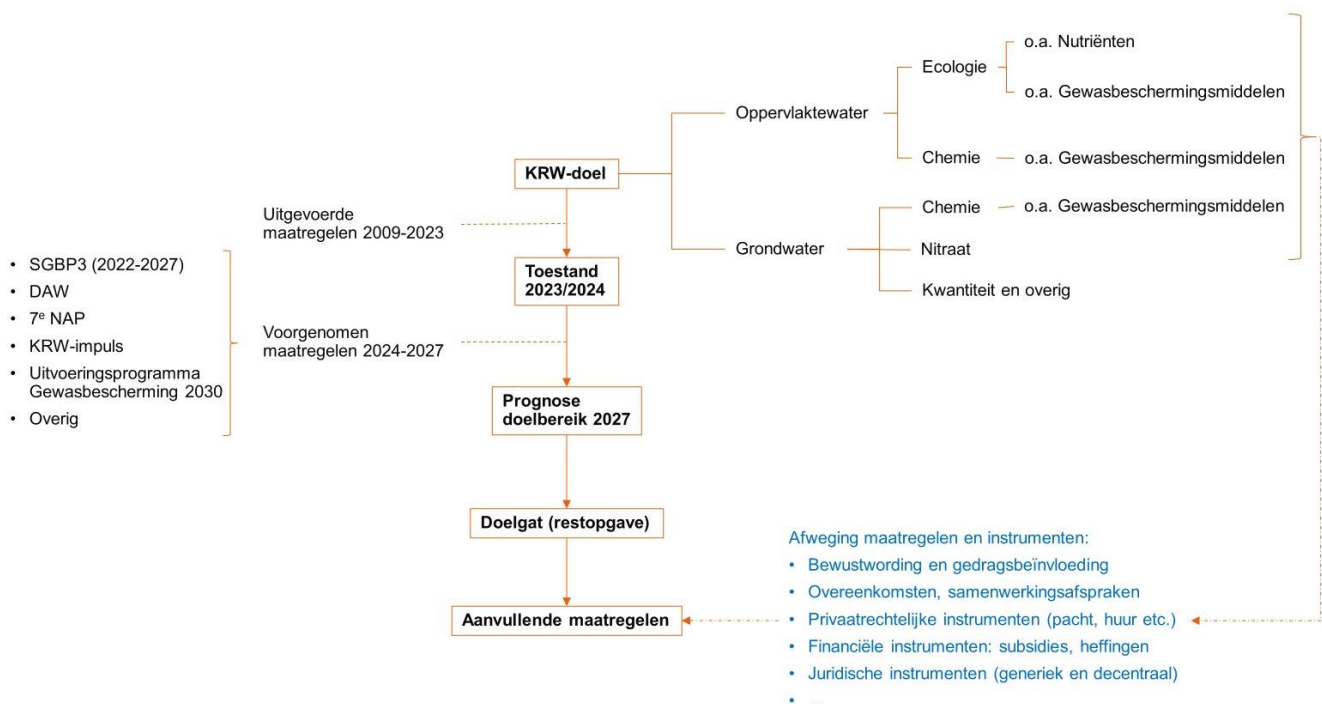
- *Voorbeeld: Het wijzigen van functies in een groot gebied kan leiden tot hoge kosten voor zowel planvorming en procedures als voor nadeelcompensatie. Het stellen van een maatwerkvoorschrift voor één of enkele agrariërs vraagt om veel minder te maken kosten. Bij kosten voor planvorming, procedures en nadeelcompensatie is bovendien de vraag welke partij(en) deze kosten moet(en) dragen en financieren.*

3.3.3 Brede afweging over uiteindelijke inzet van maatregelen en instrumenten

Binnen de verschillende typen maatregelen bij instrumenten zijn nog verschillende afwegingen mogelijk. Figuur 5 geeft dit schematisch weer. Deze afweging gaat dus verder dan alleen de afweging van juridische instrumenten, aangezien KRW-doelen mogelijk ook (mede) met inzet van andere instrumenten kunnen worden. Voorbeelden hiervan zijn ook uitgewerkt in het kader van de Instrumentenkoffer landelijk gebied¹³.

Het daadwerkelijk inzetten van één of meerdere maatregelen/instrumenten is afhankelijk van een situatiespecifieke afweging door bevoegde gezagen. De impact en haalbaarheid en (bestuurlijke) wenselijkheid van in te zetten maatregelen/instrumenten op doelbereik én andere belangen en opgaven in een gebied spelen daarbij in de praktijk een rol. Het gaat hier om de vraag of de maatregelen met bijbehorende instrumenten de partijen *mogen* en *kunnen* inzetten ook (bestuurlijk) *willen* inzetten, in de context van het gebied en andere opgaven in die gebieden. Bij deze afweging spelen alle mogelijke maatregelen en instrumenten én alle decentrale actoren een rol – mogelijk ook het Rijk, wanneer aanpassing van generieke maatregelen voor de hand ligt.

Aandachtspunt is dat het niet nemen van maatregelen kan leiden tot juridische consequenties voor de betrokken overheden als de partij(en) die verantwoordelijk zijn voor emissies van stoffen naar grond- en/of oppervlaktewater.



Figuur 5. Schematische weergave van afweging van inzet op aanvullende maatregelen voor KRW-doelbereik

Onderstaande criteria zijn in de behandelde casussen relevant gebleken voor de keuze tussen verschillende typen maatregelen en instrumenten:

- Verantwoording naar Europese Commissie over wel/niet uitgevoerde maatregelen in relatie tot doelbereik in 2027:**
De wijze waarop de keuze voor het wel of niet nemen van een maatregel te verantwoorden is in de rapportage over de implementatie en de voortgang van de KRW aan de Europese Commissie. Hierbij dient overwogen te worden dat KRW-doelen in 2027 bereikt moeten zijn en dat motivatie voor het niet behalen van die doelen inhoudelijk gedegen onderbouwd moet kunnen worden, inclusief het motiveren van gemaakte keuzes over wel of niet uitgevoerde maatregelen. Afstemming op de landelijke afwegingen en onderbouwingen voor onvolledig doelbereik (onder het KRW Impulsprogramma) speelt hierbij een rol. De KRW bevat een resultaatsverplichting. Enkel beroep

¹³ Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied. Instrumentenkoffer landelijk gebied. Basisdocument. Versie 1.0, 5 februari 2024.

op de legitieme uitzonderingsmogelijkheden van de richtlijn wordt door het Hof van Justitie van de Europese Unie geaccepteerd. Politiek-bestuurlijk kan de afweging uiteraard gemaakt worden om de richtlijn niet na te leven. Hierbij dient voor bestuurders die deze afweging maken duidelijk te zijn dat in andere gevallen dan de uitzonderingen afzien van de maatregelen een keuze is om in strijd met de KRW te handelen.

2. **Bestaande inzet uit gebiedsovereenkomsten en/of regelingen:** in diverse gebieden wordt vanuit gebiedsgerichte afspraken of overeenkomsten op basis van vrijwilligheid gewerkt aan (onder meer) vermindering van emissies naar water. Ook lopen er in veel gebieden trajecten met vrijwillige inzet en subsidies aan agrariërs vanuit ANLb-beheerpakketten, bijvoorbeeld voor beheer van bufferstroken of delen van het NNN. Voor KRW-doelbereik zijn voldoende deelname, (daardoor) effectiviteit voor waterkwaliteit en langjarige borging van de effectiviteit van belang. Bij onvoldoende deelname en daarmee onvoldoende effectiviteit van dergelijke vrijwillige inzet kan het introduceren van meer dwingende maatregelen via juridisch instrumentarium voor de hand liggen richting ondernemers die niet vrijwillig deelnemen.
3. **Maatschappelijke kosten en baten:** De maatschappelijke kosten en baten van een maatregel via een instrument, voor bedrijven en inwoners in een gebied (sociaaleconomische impactanalyse). Richting besluitvorming over inzet kunnen voor bestuursorganen uiteraard ook andere overwegingen een rol spelen die los staan van de inhoudelijke beschouwing van de restopgave en mogelijke maatregelen aan zich. Bijvoorbeeld economische afwegingen, relaties met maatschappelijke functies en cohesie van gebieden.
 - *Voorbeeld: Het wijzigen van agrarisch grondgebruik naar andere vormen van landgebruik via functiewijziging in een Omgevingsplan kan, afhankelijk van de omvang van een dergelijk besluit, aanzienlijke sociaaleconomische impact hebben in gebieden met een sterk agrarisch karakter. Bij het opleggen van maatwerkvoorschriften aan één of enkele bedrijven speelt dit minder, al kan de impact voor de betreffende agrarische bedrijven en daarvan afhankelijke huishoudens dan uiteraard nog altijd groot zijn.*
4. **Toekomstperspectief voor agrariërs:** inzet van dwingende maatregelen voor KRW-doelbereik via juridische instrumenten kan ingrijpende gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering en daarmee ook bestaanszekerheid en toekomstperspectief voor agrariërs. In het verlengde van het bovenstaande kan dit een gebiedsgerichte overweging zijn voor inzet op meer of minder dwingend en impactvol instrumentarium.
5. **Monitoring en evaluatie:** De beschikbaarheid van systemen voor monitoring en evaluatie om de voortgang en effectiviteit van de genomen maatregelen te volgen en te beoordelen. Dit kan van belang zijn voor verantwoording van keuzes en besluiten achteraf, maar bijvoorbeeld ook voor het volgen van veranderingen van gewasopbrengsten, gericht op nadeelcompensatie.
6. **Stapelen van opgaven uit andere beleidstrajecten:** De mogelijkheid om met inzet van maatregelen bij te dragen aan meerdere opgaven en doelen tegelijkertijd, met dezelfde of beperkte extra inzet van middelen (efficiëntie).
 - *Voorbeeld: Met het aanpassen van grondgebruik en dus functies van gronden kan worden bijgedragen aan natuurdoelen en NPLG/PPLG's. Met het aanpassen van regels voor ontwatering en afwatering in beekdalen kan worden bijgedragen aan vernatting en opgaven uit 'Water en bodem sturend' en NPLG/PPLG. In dergelijke gevallen ligt het voor de hand om maatregelen voor KRW-doelbereik te combineren met maatregelen vanuit de genoemde andere opgaven.*
7. **Kosten (inclusief nadeelcompensatie) en financiering:** De kosten verbonden aan de implementatie van mogelijke maatregelen, inclusief inzet van ambtelijke capaciteit, eventuele nadeelcompensatie, alsmede de verdeling van de financiering van de kosten tussen betrokken partijen. Kosten zijn in beginsel geen reden om maatregelen voor KRW-doelbereik niet te nemen of uit te stellen, maar meer of minder inzet van publieke middelen is uiteraard altijd een bestuurlijke keuze. Ook kunnen kosten een reden zijn om keuzes te maken tussen verschillende maatregelen en instrumenten.

Het 'afpellen' van mogelijke inzet van maatregelen via instrumenten volgens de bovenstaande criteria draagt bij aan het onderbouwd komen tot een mogelijk besluit van de gezamenlijke overheden. Deze onderbouwing is belangrijk richting eventueel omgevingsproces en ook in verband met eventuele juridische procedures.

Bij deze onderbouwing spelen (ook juridisch gezien) de begrippen **proportionaliteit en evenredigheid** een belangrijke rol. Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding met het beoogde doel van dat besluit (art. 3:4 lid 2 Algemene wet bestuursrecht). Onderbouwing van nut en noodzaak van een maatregel speelt een rol, maar ook de mate waarin een maatregel als proportioneel kan worden beschouwd is relevant voor de uiteindelijke afweging en besluitvorming. Hoewel er nog geen jurisprudentie beschikbaar is over toepassing van regelgeving onder de Omgevingswet, lijkt het bijvoorbeeld niet proportioneel om vergaande, gebiedsbrede maatwerkregels op te leggen aan alle agrariërs, als onderbouwd bekend is dat de restopgave slechts door (bijvoorbeeld) drie agrariërs in een deel van een gebied wordt veroorzaakt. Ook de omvang van agrarische bedrijven kan een relevant aspect zijn, aangezien kleinere bedrijven mogelijk meer of eerder bedrijfseconomische gevolgen van maatregelen ervaren dan grote bedrijven.

Wel of geen draagvlak bij de betrokken overheden en de omgeving wordt deels bepaald door de bovenstaande criteria en onderbouwing. De mate van steun en acceptatie van belanghebbenden, zowel bestuurlijk als in de omgeving, om de voorgestelde maatregelen te implementeren is echter niet per definitie een legitieme reden om maatregelen voor KRW-doelbereik niet uit te voeren. De notitie Uitzonderingsbepalingen KRW (behandeld in het BO KRW van 25 april 2024) geeft aanknopingspunten om een beroep te doen op de uitzonderingen die mogelijk zijn.

Op basis van deze afwegingen kan bepaald worden welke maatregelen en instrumenten het best passend zijn bij iedere situatie. Het is goed mogelijk dat hierbij een **iteratief proces** gevolgd wordt, vanwege afstemming met betrokken partijen en/of vanwege de noodzaak tot heroverweging vanwege onvoldoende (zekerheid over) KRW-doelbereik.

Uiteraard blijft iedere afweging uiteindelijk aan het betreffende bevoegde gezag, waarbij ook spelende (politieke) prioriteiten en doelstellingen een rol kunnen spelen.

Bijlage A – Voorbeelden uit de praktijk

Onderdeel van het komen tot het voorliggend afwegingskader is het benutten van ervaringen uit de praktijk en het toetsen van het concept afwegingskader op basis van praktijk in botsproeven met decentrale overheden. In overleg met de brede ambtelijke werkgroep grondgebruik van het KRW-impulsprogramma, bestaande uit ongeveer 20 vertegenwoordigers van (koepels van) de verschillende overheden die zich bezighouden met (onder meer) de KRW-opgaven, zijn vier inhoudelijke praktijkvoorbeelden bepaald:

1. Een praktijkvoorbeeld met nutriënten en/of gewasbeschermingsmiddelen in een grondwaterbeschermingsgebied;
2. Een praktijkvoorbeeld met nutriënten en/of gewasbeschermingsmiddelen in een beekdal (relatie met integrale opgaven en aanpak, ook relatie NPLG/PPLG);
3. Een praktijkvoorbeeld met gewasbeschermingsmiddelen in akkerbouwgebied.
4. Een praktijkvoorbeeld met nutriënten in een veenweidegebied;

Aan de deelnemers van de botsproeven, decentrale overheden, is gevraagd een praktijkvoorbeeld in te brengen die voldoet aan drie eisen:

- a. Het praktijkvoorbeeld heeft betrekking op een afgebakend gebied, liefst beperkt van omvang;
- b. Het praktijkvoorbeeld heeft betrekking op een aangewezen KRW-(grond)waterlichaam;
- c. Het praktijkvoorbeeld heeft betrekking op een werkelijk bestaande KRW-(rest)opgave voor nutriënten en/of gewasbeschermingsmiddelen.

Betrokken provincies, gemeenten en waterschappen zijn uitgenodigd om mee te doen in de botsproeven. Met de inbrengers van de praktijkvoorbeelden en de deelnemers aan de botsproeven is afgesproken de praktijkvoorbeelden vertrouwelijk te behandelen. De praktijkvoorbeelden zijn als voorbeelden opgenomen in deze bijlage. Deze voorbeelden bestaan enkel uit feitelijke informatie uit KRW-factsheets en geanonimiseerde uitkomsten uit de sessies.

Voorbeeld 1: Grondwaterbeschermingsgebied

Een drinkwaterwinning uit grondwater in het zuiden van Nederland is kwetsbaar. Met name gewasbeschermingsmiddelen zorgen voor verontreiniging van het grondwater. Meststoffen worden ook aangetroffen, maar zijn minder urgent. In het grondwaterbeschermingsgebied wordt veel landbouw bedreven, voornamelijk akkerbouw, maar ook veeteelt. Er is een grote verscheidenheid aan teelten en agrarisch grondgebruik.

Belangrijke leerpunten uit dit praktijkvoorbeeld zijn:

- Gemeenten hebben (juridische) instrumenten onder de Omgevingswet, maar zijn onvoldoende betrokken. De gemeentelijke instrumenten waren niet bij alle deelnemers aan de sessie goed bekend. In dit gebied spelen bovendien meerdere gemeenten een rol;
- Verscheidenheid aan agrarisch grondgebruik compliceert het aantonen van samenhang tussen problematiek en duidelijk aanwijsbare teelten en vraagt daarom sneller om een gebiedsbrede aanpak.
- Teeltgerichte maatregelen zijn toe te passen op zowel grond- en oppervlaktewaterproblematiek.
- Andere typen maatregelen, via vrijwillig instrumentarium, kan bestuurlijk mogelijk op meer draagvlak rekenen. In dit kader is de eerdere maatwerk aanpak genoemd die in overleg met LTO was voorbereid, maar uiteindelijk niet is doorgevoerd vanwege het sneuvelen van het landbouwakkoord in 2023. Bestuurlijk lijkt er meer draagvlak voor dergelijke vrijwillige inzet dan inzet van juridisch instrumentarium.
- Het verbieden van toepassing van een gewasbeschermingsmiddel heeft minder impact op de agrarische sector dan het verbieden van een teelt in een bepaald gebied. Dit verdient een plek in de afwegingen over mogelijke maatregelen en instrumenten.

In deze casus kwamen gebiedsbrede, gemeentelijke maatwerkregels voor toepassing van gewasbeschermingsmiddelen en mest als meest passend naar voren. Provinciaal instrumentarium gericht op grondwaterbescherming is te beperkt of – met oog op draagvlak, haalbaarheid, juist te zwaar (bijvoorbeeld volledig verbod op gewasbeschermingsmiddelen of functieverandering naar bijvoorbeeld natuur). Draagvlak en de diversiteit aan functies en grondgebruik in het gebied werden genoemd als mogelijke overwegingen die ertoe kunnen leiden dat gebiedsbreed wijzigen van planologische functies mogelijk niet snel zal plaatsvinden in de praktijk. Vraag is ook of dit als proportioneel kan worden beschouwd. Dit is echter ook een bestuurlijke afweging.

Voorbeeld 2: Beekdalbrede aanpak

Een pilot voor een beekdalbrede aanpak in het zuiden van Nederland richt zich op het integraal aanpakken van problematiek omtrent wateroverlast, droogte, waterkwaliteit en ecologie. In deze pilot worden een combinatie van maatregelen uitgevoerd, samen met lokale agrariërs, omwonenden en bedrijven. Het plan is om deze pilot op te schalen naar andere beekdalen. Er is beperkte van een beperkte restopgaven voor stikstofproblematiek, wel problematiek rondom specifieke verontreinigende stoffen zoals ammonium. Opgave voor gewasbeschermingsmiddelen is zeer beperkt.

Belangrijke leerpunten uit dit praktijkvoorbeeld zijn:

- Gemeenten hebben (juridische) instrumenten onder de Omgevingswet, maar zijn onvoldoende betrokken. Gemeenten bij dit beekdal zijn wel betrokken bij de beekdalbrede ontwikkelingen, vanwege de ruimtelijke en maatschappelijke impact.
- Handelingsperspectief van waterschap zelf is, buiten inzet op vrijwillige medewerking van partijen, beperkt. Veel hangt samen met ruimtelijke functies en grondgebruik, waar gemeenten
- Een integrale aanpak van water- en natuuropgaven in beekdalen vraagt (nog meer dan sectoraal voor waterkwaliteit) om bestuurlijke afstemming en afwegingen, omdat er meerdere gebiedsdoelen betrokken worden en er een groot aantal partijen geraakt en/of betrokken wordt. Bestuurlijke afwegingen, breder dan alleen waterkwaliteit, dienen een plek te krijgen bij het uiteindelijk afwegen van eventueel in te zetten instrumenten in of bij het afwegingskader.
- Eenzijdige benadering vanuit 1) KRW en 2) juridisch instrumentarium werkt in de praktijk niet in de besproken casus. Het gaat hier om integrale gebiedsontwikkeling. Sectorale focus op waterkwaliteit (KRW-doelen) kan zorgen voor weerstand, vertraging en zelfs stopzetting van gebiedsprocessen.
- Gezien het bovenstaande ligt het voor beekdalbrede aanpak voor de hand om landelijke/generieke inzet te plegen op doelen ten aanzien van nutriënten en gewasbescherming.
- Het belang van en afstemming met de agrarische sector is noodzakelijk in een gebiedsbrede aanpak (voor beekdalen) en dient meegenomen te worden in dit afwegingskader, aangezien er bestuurlijk en maatschappelijk gezien wel perspectief geboden moet kunnen worden aan de agrarische sector.
- Opgaven vanuit het NPLG en de KRW kunnen integraal opgepakt worden, maar kennen een ander tijdspad. Dat wringt en vraagt om keuzes.
- De opgave voor de KRW is in deze casus benaderd met een onderbouwde, integrale ecologische watersysteembenadering, breder dan de KRW-maatlatten en -normen voor stoffen. Dat leidt tot aanvullende inzichten voor doelbereik, vooral ten aanzien van de rol van 'ondersteunende' stoffen, toxiciteit e.d. De waterbeheerder stuurt op de integrale systeemaanpak, niet zozeer op de individuele KRW-doelen.

Uitkomst van deze sessie was dat juridische instrumenten in dergelijke situaties als 'stok achter de deur' kunnen dienen wanneer gebiedsprocessen niet tijdig genoeg leiden tot vrijwillige medewerking en effecten. En dan vooral op individuele basis (maatwerk). Juridische instrumenten voor emissiebeperking kunnen dus relevante/behulpzame puzzelstukken zijn in de uitwerking van de beekdalaanpak. Individuele maatwerkvoorschriften (gemeenten) en mogelijk locatie-/gebiedsgerichte maatwerkregels (gemeenten) zijn dan de meest passende instrumenten, als volledige transformatie van agrarisch grondgebruik niet mogelijk en/of gewenst is. Voor het waterschap is alleen sturing op breedte van bufferstroken via de Waterschapsverordening een mogelijke aanvullende maatregel, maar alleen als percelen direct langs waterlopen liggen.

Voorbeeld 3: Akkerbouw op kleigrond

Een waterlichaam in het stroomgebied van de Maas in het westen van Nederland ligt in een agrarisch gebied met veel akkerbouw en bollenteelt. Het water heeft te maken met brakke kwel. Door het hele jaar wordt het waterlichaam doorgespoeld met zoet water dat wordt ingelaten. Er is weinig tot geen vegetatie in de watergangen. Het doelbereik met betrekking tot waterflora is daarom onzeker. Verder bestaat problematiek rondom ammonium en diverse gewasbeschermingsmiddelen. Er zijn nauwelijks normoverschrijdingen van specifieke gewasbeschermingsmiddelen als gevolg van de waterhuishouding met veel doorspoeling. De Ecologische Sleutelfactor (ESF) Toxiciteit beoordeling laat wel zien dat er sprake is van een cumulatieprobleem. De stikstofconcentratie fluctueert afhankelijk van weersomstandigheden en inlaatwater. Meer regenval zorgt voor meer stedelijke afspoeling. Het waterschap is begonnen met een traject van emissiecoaches en een ondersteunend meetnet. Goede handhaving is daarbij noodzakelijk. Doelbereik in 2027 lijkt echter niet haalbaar.

Belangrijke leerpunten uit dit praktijkvoorbeeld zijn:

- Gemeenten hebben (juridische) instrumenten onder de Omgevingswet, maar zijn onvoldoende betrokken.
- Geen normoverschrijdingen van specifieke gewasbeschermingsmiddelen 1) betekent niet per definitie dat er geen problemen bestaan en 2) verhuut een mogelijk cumulatieprobleem. Toxiciteit kan belemmerend zijn voor het bereiken van de ecologische KRW-doelen.
- Niet-juridische instrumenten vereisen een goed functionerend toezicht- en handhavingssysteem.
- Reeds verboden stoffen worden nog steeds aangetroffen. Aanwijzen van bron is lastig.
- Gebrek aan specifieke meetresultaten zorgt voor een onzekere onderbouwing voor het nemen van juridische maatregelen, zeker als die lokaal of zelfs individueel gericht zouden moeten zijn. Meetnetten en monitoringinspanningen zouden hiervoor aanzienlijk uitgebreid moeten worden. Tegelijkertijd is niet duidelijk wanneer informatie uit metingen wel voldoende is voor (juridisch standhoudende) onderbouwing voor inzet van bepaalde instrumenten.
- Het zomerhalfjaargemiddelde is een problematische normering, omdat het waterlichaam in de zomer continu schoongespoeld wordt en er daardoor eigenlijk geen sprake is van een natuurlijke waterhuishouding. Dit maakt KRW-doelbereik sowieso heel moeilijk.
- Als er nutriënten en gewasbeschermingsproblematiek is moet het stroomschema om te komen tot selectie van opties voor instrumenten voor beide stofgroepen doorgelopen worden.

Beeld bij deze casus is dat nutriëntenproblematiek wordt bepaald door inlaatwater en dat hiervoor geen lokale of regionale aanpak aan de orde is. Voor gewasbeschermingsmiddelen geldt dat emissiebeperkingen wel relevant kunnen zijn. Gezien het (regio-overstijgende) belang en gebruik als gebied voor intensieve, hoogproductieve akkerbouw ligt een verbod op gewasbescherming hier waarschijnlijk niet snel niet voor de hand. Aanpassingen aan drainagesystemen liggen niet voor de hand vanwege onvoldoende verwacht effect en praktische onmogelijkheden. Wel mogelijk zijn een verbod op bepaalde teelten, (gemeentelijke) maatwerkregels in het Omgevingsplan, gericht op (lelie-/bollen-)teelten en/of toepassing van gewasbeschermingsmiddelen, maar ook aanscherping van regels voor bufferstroken (Waterschapsverordening) en/of teeltvrije zones (gemeenten) kan bijdragen.

Voorbeeld 4: Veenweidegebied

Een waterlichaam in een veenweidegebied in het midden van Nederland bestaat uit een relatief brede sloot van ruim drie kilometer lang. Deze heeft een aan- en afvoerfunctie in laagveengebied. De stromingsrichting kan omkeren. De herkomst van het oppervlaktewater is wisselend. Rondom deze sloot ligt grasland voor veeteelt. Er is druk op het watersysteem vanwege nutriëntenbelasting, met name fosfor, uit deze landbouwgronden. Er is ook gebrek aan watervegetatie. Uit- en afspoeling vanuit het landelijk gebied en inlaatwater zijn de belangrijkste bronnen. Tien tot vijftien procent komt vanuit huidige agrarische belasting. Er is een beperkte restopgave voor alleen nutriënten. Het waterschap werkt samen met lokale boeren aan ecologische beheerpakketten. Beheermaatregelen zijn gericht op beheer van vegetatie en baggeren met een baggerspuit.

Belangrijke leerpunten uit deze praktijkvoorbeeld zijn:

- Gemeenten hebben (juridische) instrumenten onder de Omgevingswet, maar zijn onvoldoende betrokken.
- Het vinden van een balans tussen vrijwillige, niet-juridische maatregelen en het voldoen aan de inspanningsverplichting richting Europa is lastig.
- Een kleine invloed op doelbereik vanuit agrarische percelen vraagt niet om ingrijpende maatregelen.
- Het stroomschema behoeft een 'loopje terug' wanneer met de uitkomsten nog niet aan doelbereik voldaan zal worden. Dit loopje is niet oneindig. Mogelijk kan het probleem niet door de betrokken bevoegde gezagen opgelost worden.
- De KRW-doelen voor nutriënten zijn gebaseerd op concentraties. De KRW-doelen voor ecologie (biologische kwaliteitselementen in KRW-termen) wordt echter medebepaald door de belasting (vrachten) met nutriënten. Dit kan betekenen dat KRW-doelen voor concentraties aan nutriënten wel behaald worden, maar dat de nutriëntenbelasting toch nog te hoog kan zijn voor KRW-doelbereik. Dit wordt echter niet getoetst/beoordeeld voor de KRW-doelen.
- Doelen uit andere landelijke en regionale trajecten (NPLG/PPLG's) werken mogelijk averechts voor KRW-doelbereik, zoals peilverhoging in veenweidegebieden. Dat betekent dat opgaven en doelen ook kunnen conflicteren, wat heldere afwegingen en keuzes kan vragen.

Gezien de beperkte bijdrage aan nutriëntenbelasting uit het gebied zelf liggen ingrijpende maatregelen hier dan ook niet voor de hand. Gebiedsbrede maatwerkregels voor bredere bufferstroken (waterschapsverordening) en/of toepassing van mest (bijvoorbeeld perioden, via maatwerkregels in Omgevingsplan) zijn in dit geval wel mogelijke maatregelen.

Bijlage B – Doorlooptijden procedures juridische instrumenten

De snelheid waarmee een instrument voor maatregelen kan worden ingezet wordt (onder meer) bepaald door de voorgeschreven voorbereiding en de juridische procedure. Voor wat betreft de voorgeschreven voorbereiding, kan onderscheid worden gemaakt in de 'lange' en 'korte' procedure – zie hierover ook de rapportage van FLO Legal. De lange procedure houdt in dat het bevoegd gezag voorafgaand aan het vaststellen van een besluit (bijvoorbeeld tot wijziging van een omgevingsplan) in ieder geval een participatietraject doorloopt. Dit brengt (kort gezegd) met zich dat voorafgaand aan het vaststellen van het besluit een kennisgeving van het besluit wordt gepubliceerd, het ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd en iedereen een zienswijze tegen het ontwerpbesluit kan inbrengen. Na het beantwoorden van de ingekomen zienswijzen, kan uiteindelijk het besluit worden vastgesteld. Afhankelijk van het betreffende besluit, kan uit de Omgevingswet volgen dat – voorafgaand of gelijktijdig aan het participatietraject – een mer-(beoordelings)procedure moet worden doorlopen. In het kader van een dergelijke procedure zal het bevoegd gezag onderzoek moeten (laten) doen naar de milieueffecten van het voorgenomen besluit. Het doorlopen van een participatietraject en een (eventuele) mer-(beoordelings)procedure kosten tijd (vandaar de verwijzing naar een 'lange' procedure). De instrumenten die worden voorbereid met de 'korte' procedure kunnen relatief gemakkelijk worden ingezet – een uitgebreid participatietraject of mer-(beoordelings)procedure zijn niet verplicht. De exacte duur van de lange of korte procedure is sterk afhankelijk van de snelheid van het bevoegd gezag en de hoeveelheid participanten bij een besluit. Daarnaast verwachten wij dat het toepassen van de instrumenten onder de Omgevingswet voor veel overheden nieuw zal zijn en kan zorgen voor (enige) vertraging bij het voorbereiden van besluiten. Uit Tabel 2 volgt welke procedure (kort of lang) geldt voor de instrumenten.

De inzet van een aantal instrumenten door het Rijk vergt het wijzigen van een algemene maatregel van bestuur (amvb): het Besluit kwaliteit activiteiten leefomgeving (Bal). Het gaat specifiek om (het stellen of wijzigen) maatwerkvoorschriften, omgevingswaarden, maatwerkregels en instructieregels. Voor het wijzigen van het Bal moet een voorhangprocedure worden gevolgd (op basis van artikel 23.5 Ow). Dit wil zeggen dat de Tweede en Eerste Kamer de mogelijkheid moet worden geboden zich uit te spreken oer het ontwerpbesluit (tot wijziging van het Bal) voordat het ontwerpbesluit voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State wordt voorgelegd.

Voor wat betreft de juridische procedures, kan eveneens een onderscheid worden gemaakt in procedures. De doorlooptijd van de procedures is ingekaderd door de termijnen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ten aanzien van de besluiten die zijn voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uof), geldt dat alleen beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling). Daarmee is beroep in eerste en enige aanleg mogelijk (de rechtbank wordt als het ware 'overgeslagen'). Hierdoor is de juridische procedure relatief kort, maar aan de vaststelling van deze besluiten gaat een uitgebreid participatietraject aan vooraf (zoals hierboven beschreven). Tegen besluiten die niet zijn voorbereid met de uof kunnen belanghebbenden bezwaar, beroep en hoger beroep aantekenen. Tegen een aantal instrumenten kunnen geen rechtsmiddelen worden aangewend, te weten: een voorbereidingsbesluit en het wijzigen van een omgevingsverordening en waterschapsverordening. Ten aanzien van deze instrumenten geldt dat zij de dag na bekendmaking onherroepelijk zijn.

In zijn algemeenheid geldt dat juridische procedures de inzet van instrumenten aanzienlijk kan vertragen. Immers, een besluit wordt pas onherroepelijk nadat de rechter een uitspraak heeft gedaan én het besluit overeind blijft. De snelheid waarmee een beroepsprocedure op zitting komt en de termijn waarbinnen een instantie uitspraak doet, verschilt sterk tussen de verschillende rechtbanken en is onder meer afhankelijk van de werkvoorraad en capaciteit. De ervaring leert dat de Afdeling drukbezet is én de termijn voor het doen van uitspraak doorgaans verlengd. Daarnaast is de verwachting dat de Omgevingswet de doorlooptijden (vooral in het eerste jaar) vertraagd. Dit maakt het moeilijk om een uitspraak te doen over de exacte doorlooptijden. De hieronder opgenomen bandbreedte van de termijn is dan ook een schatting. In het 'worst-case scenario' wordt rekening gehouden met een lange doorlooptijd bij de rechtbank en de Afdeling. In de praktijk kan deze termijn korter zijn.

In tabel 2 zijn minimale en maximale proceduredtijden bij de verschillende instrumenten opgenomen. Gezien de termijn voor KRW-doelbereik in 2027 kunnen dergelijke doorlooptijden een rol spelen bij afwegingen voor inzet van instrumenten. In bijlage A is een uitgebreidere versie opgenomen.

Tabel 2. Schema bevoegde gezagen en juridische instrumenten

Bevoegd gezag	Instrumenten	Voorbereiding (lange of korte procedure)	Wanneer onherroepelijk? (bandbreedte)	Opmerkingen
Rijk, provincie	Vorbereidingsbesluit	Kort	Direct na bekendmaking	
	Instructie	Kort	6 weken tot 30 maanden	
	Maatwerkvoorschrift	n.v.t.		
	Omgevingswaarden	n.v.t.		
	Instructieregel	n.v.t.		
	Maatwerkregel	n.v.t.		
	Rechtstreeks werkende regel	n.v.t.		
	Vorbereidingsbesluit	Kort	Direct na bekendmaking	
	Instructie	Kort	Direct na bekendmaking	
	Maatwerkvoorschrift	Kort	6 weken tot 30 maanden	
	Omgevingswaarden	Lang		
	Wijzigen omgevingsverordening	Lang	Direct na bekendmaking	
	Instructieregel	Kort		
	Maatwerkregel (via een wijziging van de omgevingsverordening)	Lang		
	Rechtstreeks werkende regel	Lang		
Gemeente, waterschap	Maatwerkvoorschrift	Kort	6 weken tot 30 maanden	
	Vorbeschermingsregels			
	Omgevingswaarden	Lang		
	Wijzigen omgevingsplan	Lang	6 weken tot 22 maanden	
	Maatwerkregel (via een wijziging van het omgevingsplan)	Lang		
	Rechtstreeks werkende regel	Lang		
	Maatwerkvoorschrift	Kort	6 weken tot 30 maanden	
	Wijzigen waterschapsverordening	Lang	Direct na bekendmaking	
	Maatwerkregel (via het wijzigen van de waterschapsverordening)	Lang	6 weken tot 30 maanden	
	Rechtstreeks werkende regel	Lang		

Onderstaande tabel bevat een uitgebreidere beschrijving van de mogelijke instrumenten, bevoegde gezagen en de

Instrument	Bevoegd gezag	Voortraject	Treedt in werking	Best-case scenario	Worst-case scenario
Projectbesluit	Minister (Rijk), gedeputeerde staten (provincie) en het dagelijks bestuur (waterschap; goedkeuring door provincie vereist)	Aan het vaststellen van een projectbesluit kunnen een aantal zaken aan voorafgaan: verkenningfase: de informatie bieden om een projectbesluit vast te kunnen stellen of om een voorkeursbeslissing te nemen. Het bevoegd gezag volgt voor de voorkeursbeslissing de	4 weken na het moment waarop het bevoegd gezag het projectbesluit bekend heeft gemaakt.	worden geen rechtsmiddelen tegen het projectbesluit ingesteld. ectbesluit is 6 weken na bekendmaking van het projectbesluit onherroepelijk.	wordt beroep ingesteld tegen het projectbesluit. Beroepstermijn is 6 weken (loopt vanaf de dag na bekendmaking projectbesluit). oegd gezag (verweerder) dient binnen 2 maanden – na het verstrijken van de beroepstermijn – een verweerschrift in. De ABRvS doet vervolgens binnen 9 maanden einduitspraak (standaardtermijn van 6 maanden + 3 maanden verlenging):

Instrument	Bevoegd gezag	Voortraject	Treedt in werking	Best-case scenario	Worst-case scenario
		uniforme openbare voorbereidingsprocedure (hierna: de uov). Iedereen kan een zienswijzen tegen de voorkeursbeslissing naar voren brengen. Tegen de voorkeursbeslissing kan geen beroep worden ingesteld. moeten opstellen van een project-mer(boordelings)plicht (en dus het opstellen van een aanmeldingsnotitie of een MER). oegd gezag legt een ontwerp-projectbesluit ter inzage. Hiertegen kan iedereen een zienswijzen indienen.			Beroepen worden gegrond verklaard: projectbesluit wordt vernietigd. Bevoegd gezag moet terug naar de tekentafel. Beroepen worden afgewezen: projectbesluit is 13 maanden na bekendmaking onherroepelijk. Of de ABRvS doet een <u>tussenuitspraak</u>: oegd gezag krijgt mogelijkheid een gebrek in het projectbesluit te (laten) herstellen binnen een termijn van 3 maanden. ABRvS doet vervolgens binnen 6 maanden uitspraak. Projectbesluit is onherroepelijk 22 maanden na bekendmaking projectbesluit.
Maatwerkvoorschriften	Gedeputeerde staten (provincie), het college van burgemeester en wethouders (gemeente), dagelijks bestuur (waterschap).	Maatwerkvoorschriften worden opgelegd met een maatwerkbesluit (kan ambtshalve of op verzoek).	De dag na bekendmaking van het maatwerkbesluit.	worden geen rechtsmiddelen tegen het maatwerkbesluit ingesteld. Maatwerkbesluit is 6 weken na bekendmaking onherroepelijk.	adresseerde tekent bezwaar aan tegen het maatwerkbesluit. Bezwaartermijn is 6 weken (loopt vanaf de dag na bekendmaking maatwerkbesluit). oegd gezag beslist binnen 6 weken op het bezwaarschrift. adresseerde tekent beroep aan tegen de beslissing op bezwaar. Beroepstermijn is 6 weken (loopt vanaf de dag na de bekendmaking van de beslissing op bezwaar). oegd gezag (verweerder) dient binnen 2 maanden – na het verstrijken van de beroepstermijn – een verweerschrift in. rechtbank doet vervolgens binnen 1 jaar uitspraak. adresseerde tekent hoger beroep aan tegen de uitspraak van de rechtbank. De termijn voor hoger beroep is 6 weken (start op de dag nadat de rechtbank de uitspraak heeft toegestuurd). De ABRvS doet vervolgens binnen 9 maanden uitspraak (standaardtermijn van 6 maanden + 3 maanden verlening). Maatwerkbesluit is binnen 2,5 jaar onherroepelijk.
Het wijzigen van het omgevingsplan door een gemeente. Het stellen van maatwerkregels door een gemeente volgt de procedure van het omgevingsplan	Gemeenteraad	Voorafgaand aan het vaststellen van een wijziging van het omgevingsplan doorloopt het bevoegd gezag een aantal stappen, in het kort: nisgeving voornemen tot wijzigen van het omgevingsplan waarin onder meer staat hoe de omgeving kan participeren bij de voorbereiding. (eventueel) opstellen van een MER; nisgeving van het ontwerpbesluit inzagelegging van het ontwerpbesluit (voor een termijn van zes weken). Iedereen kan een	4 weken na het moment waarop het bevoegd gezag het besluit bekend heeft gemaakt.	worden geen rechtsmiddelen tegen het besluit ingesteld. Maatwerkbesluit is 6 weken na bekendmaking onherroepelijk.	wordt beroep ingesteld tegen het besluit. Beroepstermijn is 6 weken (loopt vanaf de dag na bekendmaking projectbesluit). oegd gezag (verweerder) dient binnen 2 maanden – na het verstrijken van de beroepstermijn – een verweerschrift in. De ABRvS doet vervolgens binnen 9 maanden <u>einduitspraak</u> (standaardtermijn van 6 maanden + 3 maanden verlening): Beroepen worden gegrond verklaard: besluit wordt vernietigd. Bevoegd gezag moet terug naar de tekentafel. Beroepen worden afgewezen: besluit is 13 maanden na bekendmaking onherroepelijk. Of de ABRvS doet een <u>tussenuitspraak</u>:

Instrument	Bevoegd gezag	Voortraject	Treedt in werking	Best-case scenario	Worst-case scenario
		zienswijzen tegen het ontwerpbesluit naar voren brengen. stellen van het besluit.			Bevoegd gezag krijgt mogelijkheid een gebrek in het projectbesluit te (laten) herstellen binnen een termijn van 3 maanden . ABRvS doet vervolgens binnen 6 maanden uitspraak. Besluit is onherroepelijk 22 maanden na bekendmaking projectbesluit.
Het wijzigen van een omgevingsverordening door een provincie Het stellen van maatwerkregels door een provincie volgt de procedure van de omgevingsverordening	Provinciale staten	Voorafgaand aan het vaststellen van de gewijzigde omgevingsverordening, wordt het ontwerp ter inzage gelegd. Hiertegen kan iedereen een zienswijzen indienen.	De dag na bekendmaking van het besluit.	N.v.t. De dag na bekendmaking van het besluit.	N.v.t. Tegen een wijziging van een omgevingsverordening staat geen beroep open.
Het wijzigen van een waterschapsverordening door een waterschap Het stellen van maatwerkregels door een waterschap volgt de procedure voor het wijzigen van de waterschapsverordening	Algemeen bestuur	Voorafgaand aan het vaststellen van de gewijzigde waterschapsverordening, wordt het ontwerp ter inzage gelegd. Hiertegen kan iedereen een zienswijzen indienen.	De dag na bekendmaking van het besluit.	N.v.t. De dag na bekendmaking van het besluit.	N.v.t. Tegen een wijziging van een waterschapsverordening staat geen beroep open.
Vorbereidingsbesluit	Provinciale staten (provincie), gemeenteraad (gemeente),	De voorbeschermingsregels in een omgevingsplan of omgevingsverordening vervallen: een jaar en zes maanden, of als binnen die termijn het besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan/omgevingsverordening in werking treedt of is vernietigd.	De dag na bekendmaking van het voorbereidingsbesluit.	N.v.t. De dag na bekendmaking van het voorbereidingsbesluit.	t. Tegen een voorbereidingsbesluit is geen bezwaar en beroep mogelijk.
Instructieregel in de omgevingsverordening Een instructieregel wordt vastgesteld volgens de procedure voor het wijzigen van de omgevingsverordening	Provinciale staten		De dag na bekendmaking van het besluit.	N.v.t. De dag na bekendmaking van het besluit.	N.v.t. Tegen een wijziging van een omgevingsverordening staat geen beroep open.
Instructie	De minister die het aangaat in overeenstemming met de minister van BZK (Rijk), gedeputeerde staten (provincie)	Voorafgaand aan het opleggen van een instructie zal overleg tussen de betreffende bestuursorganen moeten plaatsvinden. Het zomaar ('koud') opleggen van een instructie lijkt niet mogelijk.	De dag na bekendmaking van de instructie.	worden geen rechtsmiddelen tegen het besluit ingesteld. luit is 6 weken na bekendmaking onherroepelijk.	adresseerde tekent beroep aan tegen de instructieregel. Beroepstermijn is 6 weken (loopt vanaf de dag na de bekendmaking van de instructie). Bevoegd gezag (verweerder) dient binnen 2 maanden – na het verstrijken van de beroepstermijn – een verweerschrift in. De rechtbank doet vervolgens binnen 1 jaar uitspraak. Adresseerde tekent hoger beroep aan tegen de uitspraak van de rechtbank. De termijn voor hoger beroep is 6 weken

Instrument	Bevoegd gezag	Voortraject	Treedt in werking	Best-case scenario	Worst-case scenario
					(start op de dag nadat de rechtbank de uitspraak heeft toegestuurd). De ABRvS doet vervolgens binnen 9 maanden uitspraak (standaardtermijn van 6 maanden + 3 maanden verlening). Instructie is binnen 2,5 jaar onherroepelijk.

Colofon

AFWEGINGSKADER VOOR JURIDISCHE INSTRUMENTEN OM EMISSIONS VAN AGRARISCH GRONDGEBRUIK
TE BEPERKEN
HANDVATTEN VOOR AFWEGINGEN BIJ DE INZET VAN JURIDISCHE INSTRUMENTEN

KLANT

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat - Directoraat-generaal Water en Bodem

AUTEUR

Thom Versteegen, Remco Schreuders, Linda van Leeuwen

PROJECTNUMMER

30216443

ONZE REFERENTIE

CXW6YN746MAA-2098596692-207:6

DATUM

4 juli 2024

STATUS

Definitief

Over Arcadis

Arcadis is de leidende wereldwijd opererende datagedreven duurzame ontwerp-, advies- en consultancyorganisatie op het gebied van de natuurlijke en gebouwde omgeving. Wij zijn met 36.000 architecten, data-analisten, ingenieurs, projectplanners, water- en duurzaamheidexperts. Onze gedeelde passie is: Improving quality of life. Toewijding aan de strategie 'accelerating a planet positive future' onderschrijft onze wereldwijde samenwerking met klanten en hoe we hen helpen met duurzame projectkeuzes. We combineren digitale met mensgerichte innovaties en omarmen toekomstgerichte vaardigheden op het gebied van milieu, energie, water, gebouwen, transport en infrastructuur. We werken vanuit meer dan dertig landen en rapporteerden in 2023 een bruto omzet van 5 miljard euro. www.arcadis.com

www.arcadis.com

Arcadis Nederland B.V.

Postbus 1018
5200 BA 's-Hertogenbosch
Nederland

T **+31 (0)88 4261 261**