

Wie
Aa
zegt
...



Aanbevelingen voor duurzame verbetering van de
waterkwaliteit van de Drentsche Aa ten behoeve
van de openbare drinkwatervoorziening

**Wie
Aa
zegt, ...**

Wie

Datum: 27 oktober 2023

Aa

Betreft: aanbieding advies commissie vervolg UPDA

zegt ...

Geachte mevrouw Meeuwissen,

Hierbij bieden wij u het advies van de adviescommissie vervolg Uitvoeringsprogramma Drentsche Aa (UPDA) aan. Het advies “Wie Aa zegt ...” bevat aanbevelingen voor de duurzame verbetering van de waterkwaliteit van de Drentsche Aa ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening. Het bestaat uit een samenvatting van de belangrijkste conclusies met negen aanbevelingen. De onderbouwende informatie is in vier separate hoofdstukken te vinden.

De commissie realiseert zich dat de transitie van het landelijk gebied omvangrijk is en van grondgebruikers en bestuurders in Drenthe een ingrijpende en langjarige inzet vraagt. Er zijn veel ontwikkelingen op zowel Europees, nationaal als provinciaal niveau waarvan de effecten nog niet goed in beeld zijn. Dat betekent echter niet dat op die ontwikkelingen gewacht kan worden, zeker omdat de ervaring leert dat het zorgvuldig doorlopen van gebiedsprocessen veel tijd vergt. En ook al is veel onzeker, de urgentie is duidelijk en de richting naar een duurzaam grondgebruik staat vast.

Specifiek voor het Drentsche Aa gebied is sprake van een extra urgentie als gevolg van de drinkwaterwinningsfunctie. De commissie heeft dit zwaar laten wegen, mede vanwege de wettelijke zorgplicht van alle bestuursorganen voor de drinkwatervoorziening, zoals deze volgt uit artikel 2 van de Drinkwaterwet. Invulling geven aan deze zorgplicht kan naar het oordeel van de commissie door alle bestuursorganen met inzet van beschikbaar instrumentarium sterk worden verbeterd. In de aanbevelingen zijn daarvoor concrete suggesties te vinden.

De commissie heeft met veel partners van het UPDA programma gesproken. In alle gesprekken werd een grote betrokkenheid bij het gebied en bij de opgaven ervaren. Ook was er bij de partners brede waardering voor de in het UPDA programma opgebouwde samenwerking, waarbinnen ook veel is bereikt. De commissie is dan ook van mening dat zo snel mogelijk op deze samenwerking moet worden voortgebouwd en adviseert de provincie Drenthe daarin de regie te nemen. Dit houdt in het doorzetten en opschalen van succesvolle projecten en het ondersteunen van initiatieven, lopende ontwikkelingen en gebiedsprocessen met als doel vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en bevordering van duurzaam grondgebruik.

Daarnaast adviseert de commissie het instrumentarium dat provincie, waterschap en gemeenten ter beschikking staat, aan te scherpen om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in het landelijk en stedelijk gebied terug te dringen. De Omgevingswet biedt daarvoor mogelijkheden, waarvan de commissie vindt dat deze moeten worden benut. Ook intensiveren van handhaving en toezicht door verdergaande samenwerking wordt aanbevolen.

De toelating van gewasbeschermingsmiddelen is een nationale aangelegenheid. De commissie constateert – met velen – dat het toelatingsbeleid tekortschiet. De commissie beveelt de provincie, gemeenten, waterbedrijven en het waterschap aan dit thema met urgentie gezamenlijk aan te brengen bij IPO, VEWIN, VNG en de Unie van Waterschappen.

Naast doorzetten en aanscherpen is het zeker voor de langere termijn noodzakelijk toe te werken naar duurzaam grondgebruik, waardoor zowel de waterkwaliteit als de waterkwantiteit voldoende geborgd kunnen worden. De commissie beveelt aan de door het Overlegorgaan geschetste toekomstvisie voor het Drentsche Aa gebied als doel ronduit te omarmen en hier o.a. in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied met volle kracht aan te werken.

De commissie realiseert zich dat dit veel verschillende aanbevelingen zijn, die van meerdere partijen inzet vergen. De commissie adviseert daarom een drinkwatercommissaris aan te stellen, in elk geval tot en met 2027 als deadline van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Deze drinkwatercommissaris kan de uitvoering van de aanbevelingen aanjagen, de voortgang bewaken en betekenis geven aan de komende ontwikkelingen in het landelijk gebied, zoals bovengenoemd.

Wij hopen met dit advies een bijdrage te hebben geleverd aan een duurzame drinkwaterwinning vanuit de Drentsche Aa. Wij hopen ook dat de aanpak in het Drentsche Aa gebied als landelijk voorbeeld kan dienen van een succesvolle transitie naar duurzaam grondgebruik. Een prachtig gebied waar het goed wonen, werken en recreëren is.

De partners binnen het Overlegorgaan en het UPDA-programma hebben Aa gezegd; de commissie is er van overtuigd, dat het nu tijd is om B te doen.

Graag lichten wij het advies nader toe.

Namens de adviescommissie vervolg UPDA



Marga Kool,
voorzitter



Henk Kusters,
voorzitter

Inhoud

Aanbiedingsbrief	3
Advies van commissie vervolg UPDA	5
Aanleiding	5
Opdracht commissie	5
Belangrijkste conclusies	7
Aanbevelingen	9
Dank	13
Toelichting en Onderbouwing	14
1 Inbreng vanuit de gebruikers van het gebied	14
2 Waterkwaliteit	18
2.1 Inleiding	18
2.2 Doelen en eisen waterkwaliteit	19
2.3 Aanwezigheid gewasbeschermingsmiddelen	21
2.4 Aard van de middelen	26
2.5 Conclusies en aanbevelingen	27
3 Huidig juridisch instrumentarium	28
3.1 Inleiding	28
3.2 Nu beschikbaar juridisch instrumentarium	28
3.3 Inzet beschikbaar instrumentarium in de praktijk	32
3.4 Conclusies en aanbevelingen	37
4 De Omgevingswet	39
4.1 Inleiding	39
4.2 Instrumentarium Omgevingswet	39
4.3 Conclusies en aanbevelingen	44
Bijlage	46
Samenstelling Commissie	46
Colofon	46

Advies van commissie vervolg UPDA

Voor u ligt het advies van de Commissie vervolg UPDA. Het advies bevat aanbevelingen voor het verbeteren van de waterkwaliteit van de Drentsche Aa als het gaat om gewasbeschermingsmiddelen. De commissie heeft ervoor gekozen om haar belangrijkste conclusies en aanbevelingen te presenteren in de vorm van een samenvatting. De commissie hoopt dat dit bijdraagt aan het snel kunnen doorgronden van de essenties van het advies.

De toelichting en onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen zijn te vinden in vier aparte hoofdstukken en betreffen de inbreng vanuit de belanghebbenden, de waterkwaliteit, het beschikbare juridisch instrumentarium en de mogelijkheden van de Omgevingswet.

Aanleiding

Het water van de Drentsche Aa wordt gebruikt voor de openbare drinkwatervoorziening. De waterkwaliteit moet daarvoor voldoen aan wettelijk vastgestelde kwaliteitsnormen. De provincie Drenthe, waterschap Hunze en Aa's en Waterbedrijf Groningen hebben in de periode 2016-2022 samen met veel gebiedspartners gewerkt aan het Uitvoeringsprogramma oppervlaktewaterwinning Drentsche Aa (UPDA). Het doel was om in 2023 het aantal normoverschrijdingen van gewasbeschermingsmiddelen (GBM) bij het innamepunt voor de drinkwaterbereiding van Waterbedrijf Groningen ten opzichte van 2012 met 95 % te verminderen. Dit betekent voor 2023 maximaal één normoverschrijding voor een individuele stof en geen normoverschrijding van de som van stoffen (som is niet meer dan 0,5 µg/L). Hoewel de resultaten in de periode 2012-2020 een dalende trend lieten zien, is deze doelstelling in 2021 niet bereikt, zo blijkt uit het eindrapport.¹ De verwachting was dat in 2023 het doel niet bereikt zou worden. De UPDA partners hebben dan ook geconcludeerd dat er een aanvullende strategie nodig is.

Opdracht commissie

Om antwoord te krijgen op de vraag hoe zo'n aanvullende strategie in het vervolg van het UPDA programma eruit moet zien, heeft de provincie Drenthe op 8 februari 2023 een commissie (samenstelling zie bijlage) ingesteld om hiervoor een advies uit te brengen aan de hand van een aantal vragen (zie kader).

¹ Eindrapport-UPDA-2022.pdf (onzedrentscheaa.nl)

1. Welke maatregelen kunnen, uitgaande van het nu beschikbare instrumentarium, genomen worden om er voor te zorgen dat de KRW normen voor gewasbeschermingsmiddelen in 2027 zijn gerealiseerd?
 - a. Kijk wat betreft mogelijke maatregelen zo breed mogelijk. Denk aan op korte termijn uitvoerbare en juridisch houdbare maatregelen bijv. op het gebied van normering, ruimtelijk beleid en andere relevante wet- en regelgeving
 - b. Geef per maatregel aan welke partijen de uitvoering ter hand zou moeten nemen
 - c. Geef aan welke van de maatregelen het meest effectief zijn
 - d. Besteed waar mogelijk aandacht aan effecten op reductie van overige kwaliteitsparameters, zoals N (stikstof), opkomende stoffen, ...
 - e. Besteed waar mogelijk aandacht aan samenloop met waterkwantiteitsvraagstukken in relatie tot klimaat en drinkwatervoorziening
 - f. Geef aan op welke wijze draagvlak voor maatregelen binnen de bestaande UPDA partners kan worden verworven.
2. Geef aan in hoeverre en zo ja welke aanpassingen in de omgevingsvisie en provinciale verordening bij kunnen dragen aan het realiseren van de normen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) voor gewasbeschermingsmiddelen in 2027.

De commissie is met bovenstaande vragen aan de slag gegaan. Zij heeft daarvoor diverse gesprekken met bij het UPDA programma betrokken partijen gevoerd, het gebied bezocht, documenten bestudeerd en twee keer in het Overlegorgaan Drentsche Aa tussentijdse uitkomsten gepresenteerd. De toelichtende hoofdstukken zijn in concept voorgelegd aan gesproken partijen en hun opmerkingen zijn zoveel mogelijk verwerkt in het advies. Er is de afgelopen jaren een grote hoeveelheid rapporten en onderzoeksverslagen over de Drentsche Aa verschenen. Ook door de gesproken partijen werd veel documentatie aangeleverd. De commissie heeft een deel van al deze rapporten kunnen gebruiken. Omwille van de leesbaarheid is ervoor gekozen het aantal verwijzingen te beperken.

Belangrijkste conclusies

1 Waterkwaliteit Drentsche Aa verbetert niet, ondanks grote inzet

De afgelopen jaren hebben provincie, gemeenten en waterschap in samenwerking met burgers, natuurorganisaties, boeren en bedrijven zich gezamenlijk en op vrijwillige basis ingezet om de waterkwaliteit van de Drentsche Aa te verbeteren als het gaat om gewasbeschermingsmiddelen. Dit is met name van belang vanwege het gebruik van het water van de Drentsche Aa voor de openbare drinkwatervoorziening bij De Punt. Gewerkt is aan beleidsafstemming van uitvoerings- en beheermaatregelen in het Overlegorgaan Nationaal Park en aan projecten binnen het speciale UPDA-programma. Er is veel informatie verzameld over welke maatregelen mogelijk en effectief kunnen zijn. Er zijn door alle partijen grote stappen gezet. Desondanks is het aantal normoverschrijdingen van gewasbeschermingsmiddelen niet voldoende verminderd. De partijen in het UPDA-programma hebben indertijd geconcludeerd dat het afgesproken reductiedoel van 95 % van het aantal overschrijdingen ten opzichte van 2012 in 2023 waarschijnlijk niet wordt bereikt.

Hoewel het er op lijkt dat het doel van één normoverschrijding in 2023 wel kan worden gehaald, onderschrijft de commissie de conclusie van het UPDA eindrapport en verwacht dat dit probleem zich de komende jaren blijft voordoen. De KRW norm voor oppervlaktewater voor drinkwaterbereiding is in 2021 gehaald, maar dit lijkt een enigszins toevallig resultaat. Er zijn veel meetgegevens beschikbaar die een heterogeen beeld laten zien als het gaat om de aanwezigheid van gewasbeschermingsmiddelen boven de aantoonbaarheidsgrens. Normoverschrijdingen bij het innamepunt doen zich voor MCPA het vaakst voor gevolgd door dimethenamid, MCPP en metamitron en in mindere mate dertien andere middelen. MCPA en MCPP worden breed toegepast. Dimethenamid en metamitron worden bij bloembollen toegepast en de eerste ook bij vollegrondsgroente en de laatste bij bieten. Binnen het stroomgebied van de Drentsche Aa is de waterkwaliteitstoestand bij meetpunt Laaghalen het slechtst.

Er is overtuigend bewijs dat gewasbeschermingsmiddelen uit- en afspoelen naar het oppervlaktewater tijdens hevige regenbuien in de zomerperiode. Er zijn ook aanwijzingen dat beregening (van gedraineerde percelen) kan leiden tot uit- en afspoeling van gewasbeschermingsmiddelen. Dit betekent dat hiervoor preventieve maatregelen gezocht moeten worden. Meer algemeen kan klimaatverandering met vaker hevige regenbuien en grotere behoefte aan beregening de situatie dus verslechteren.

De monitoringsresultaten laten een grillig patroon in de tijd zien en geen trendmatige verbetering, terwijl dat op grond van de KRW wel vereist is. Ook is het niet zeker of in de toekomst aan de KRW-normen kan worden voldaan.

Er is dan ook alle reden om tot een aanvullende strategie te komen.

2 Zorgplicht op grond van de Drinkwaterwet onvoldoende ingevuld

Op grond van artikel 2 van de Drinkwaterwet hebben alle bestuursorganen een zorgplicht voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Bij de uitoefening van taken en bevoegdheden is de openbare drinkwatervoorziening een dwingende reden van groot openbaar belang. Gelet op artikel 2 mag verwacht worden dat alle bestuursorganen bij de afweging van belangen aan de drinkwatervoorziening een zwaarwegend belang toekennen en zich maximaal inzetten voor voldoende en schoon water. De commissie concludeert dat de zorgplicht op grond van artikel 2 van de Drinkwaterwet slechts in beperkte mate door de bestuursorganen wordt nagekomen.

3 Juridisch instrumentarium kan beter worden benut

Toelating en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen wordt landelijk geregeld door het College van toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb). De waterwetgeving regelt de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater. De ruimtelijke ordening bepaalt onder welke voorwaarden op welke plaats bepaalde functies mogelijk zijn. Deze drie sporen geven bestuursorganen de mogelijkheid om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te regelen, waarbij het toelatingsspoor en het waterspoor het belangrijkste zijn. Het ruimtelijke ordeningsspoor kan benut worden als de andere sporen de drinkwaterwinningsfunctie van de Drentsche Aa onvoldoende beschermen. Aanvullend hierop zou gebruik gemaakt kunnen worden van regelingen die indirect van invloed zijn op de inzet van gewasbeschermingsmiddelen. Gedacht wordt aan verplichtingen in het kader van Natura 2000 (N2000), maar ook aan regelingen ten aanzien van drainage en beregening, stedelijk waterbeheer en natuur- en landschapsbehoud.

De commissie constateert dat overheden het beschikbare juridische instrumentarium deels hebben benut, maar dat niet van het gehele beschikbare instrumentarium gebruik is gemaakt om emissies van gewasbeschermingsmiddelen naar de Drentsche Aa te beperken.

Ook constateert de commissie - overigens met velen - dat het landelijke toelatingsbeleid voor gewasbeschermingsmiddelen tekortschiet als het gaat om afspoeling naar oppervlaktewater, uitspoeling via buisdrainage en atmosferische depositie en combitoxiciteit.

Per 1 januari 2024 biedt de Omgevingswet meer bevoegdheden en instrumenten voor zowel de provincie, het waterschap als de gemeenten om de drinkwaterfunctie een prominenter plek te geven in beleid en regelgeving.

De commissie constateert verder dat toezicht en handhaving versnipperd is en te beperkt wordt ingezet.

Aanbevelingen

De commissie presenteert hieronder negen aanbevelingen. Bij het formuleren daarvan is uitgegaan van het belang van een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening. Het gaat om het terugdringen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (GBM) door preventie. Daarnaast betreft het brongerichte maatregelen, waarbij de gebruikers van middelen de verantwoordelijkheid hebben om ervoor te zorgen dat normen niet worden overschreden.

Over de vraag welke maatregelen het meest effectief zijn, doet de commissie geen uitspraken, omdat dit voor elke maatregel afzonderlijk moeilijk te bepalen is en per locatie kan verschillen. Daarbij komt dat er heel veel gaande is. Meerdere landbouwers in het gebied zijn structureel en continu bezig om middels innovatieve toepassingen de bedrijfsvoering te verbeteren, het gebruik van middelen en mest te verminderen en op allerlei manieren bij te dragen aan de verduurzaming van de sector. Ook doen diverse landbouwers mee aan regelingen (o.a. ANLb), projecten en programma's, gericht op verduurzaming en innovatie. In het kader van het Drents Programma Landelijk Gebied (DPLG) wordt onder leiding van de provincie Drenthe gewerkt aan opgaven rond klimaat, water en natuur, hetgeen ook in het Drentsche Aa- gebied tot veranderingen in landgebruik zal leiden. Daarnaast dragen de verplichtingen op grond van N2000, het zevende Nitraat Actie Programma, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (o.a. derogatie) en de realisatie van Natuurnetwerk Nederland naar verwachting bij aan een betere waterkwaliteit. Tot slot is niet goed in te schatten hoe het generieke landbouwbeleid de komende jaren wordt vormgegeven en in welke mate dat zal bijdragen aan de verdere verduurzaming van het landelijk gebied en aan de verbetering van de waterkwaliteit.

De effecten van deze ontwikkelingen in combinatie met de aanbevelingen van de commissie hieronder zijn dan ook moeilijk te kwantificeren. De commissie adviseert alle genoemde maatregelen in te zetten. De termijn waarop de effecten daarvan te zien zullen zijn, zal per maatregel verschillen. Het is van belang om hier voldoende op te monitoren. Er is daarom geen onderscheid gemaakt tussen lange en korte termijn maatregelen.

1 Krachtige uitvoering van het Beheer-, Inrichtings- en Ontwikkelingsplan Drentsche Aa (2021-2030) en dit plan aanvullen met een specifieke paragraaf: Drinkwatervoorziening

Het Overlegorgaan Drentsche Aa, een prachtig en zinvol gebiedsplatform, heeft in 2021 het Beheer-, Inrichtings- en Ontwikkelingsplan Nationaal Park Drentsche Aa (2021-2030) vastgesteld. Als de ambities en opgenomen maatregelen uit dit BIO-plan worden gerealiseerd, is het Drentsche Aa gebied op lange termijn in staat voldoende water van voldoende kwaliteit te leveren. Dit is dan ook de beste garantie voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Hier moet met volle kracht op worden ingezet. De commissie adviseert het Overlegorgaan om in het plan het onderwerp drinkwaterwinning een prominenter plek met concrete doelen en maatregelen te geven.

Omdat het watersysteem van de Drentsche Aa groter is dan de huidige begrenzing van het Nationaal Park Drentsche Aa en ook een deel van de gemeente Midden-Drenthe beslaat, wordt aangeraden de gemeente Midden-Drenthe meer te betrekken bij het Overlegorgaan, bijvoorbeeld als agendalid. Vanwege het drinkwaterbelang kunnen ook Waterleiding Maatschappij Drenthe (WMD) en de provincie Groningen desgewenst als lid of agendalid aansluiten bij het Overlegorgaan. Daarmee kan het BIO-plan voor het totale watersysteem worden ingezet.

2 Balans aanbrengen tussen verplichtende kaders versus vrijwilligheid

Er is wat betreft oppervlaktewaterwinning voor drinkwater een onbalans tussen verplichtende kaders versus vrijwilligheid. Er is de afgelopen jaren veel ingezet op vrijwilligheid, maar de resultaten dwingen tot het toevoegen van heldere en verplichtende kaders. In eerste instantie denkt de commissie aan de aanscherping van het toelatingsbeleid van GBM op nationaal niveau (Ctgb). In aanbeveling 6 wordt hier op ingegaan. Op regionaal en lokaal niveau zijn er echter ook juridische instrumenten beschikbaar om heldere kaders te stellen en te voorkomen dat GBM in de Drentsche Aa terecht komen, zeker op grond van de nieuwe Omgevingswet. Deze juridische instrumenten zijn door de commissie onderzocht (zie tabel 4 paragraaf 4.2 voor een overzicht).

De commissie adviseert o.a.:

- a. Het instrument van de omgevingswaarde uit de Omgevingswet te gebruiken om de regionale doelstellingen voor het beperken van de verontreiniging van de Drentsche Aa door GBM in de provinciale verordening vast te leggen.
- b. Door instructieregels voor waterschap en gemeenten in de provinciale verordening op te nemen, kunnen zij bij de uitoefening van taken en bevoegdheden die gevolgen (kunnen) hebben voor de emissies van GBM naar de Drentsche Aa, die emissies beïnvloeden. Door instructieregels zullen waterschappen en gemeente zich moeten inzetten voor het bereiken van en/of rekening houden met de vastgestelde omgevingswaarde(n) via o.a. omgevingsplannen, verordeningen, maatwerkvoorschriften en vergunningverlening.
- c. De mogelijkheid te benutten om aanvullend op de generieke regelgeving (Bal en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden) maatwerkregels in het omgevingsplan te stellen, als dat nodig is voor een duurzame bescherming van de waterkwaliteit ten behoeve van de drinkwaterwinning. Het provinciebestuur kan met behulp van instructieregels en/of instructies gemeentebesturen daartoe verplichten. Als dat niet doelmatig of doeltreffend is, kan het provinciebestuur ook zelf deze maatwerkregels in de omgevingsverordening opnemen.
- d. Gebruik te maken van de verruimde mogelijkheden voor het waterschapsbestuur om onder de Omgevingswet lozingen op de Drentsche Aa in de waterschapsverordening te reguleren (bijvoorbeeld door het reguleren van lozingen vanuit drainages of het aanwijzen en/of verbreden van spuitvrije zones), voor zover daarmee een betekenisvolle bijdrage kan worden geleverd aan het beperken van de belasting van de Drentsche Aa met GBM.

3 De gebiedsontwikkeling verbreden en de mogelijkheden van het DPLG en de WILG benutten

- a. De commissie adviseert de provincie om de drinkwaterwinningvoorziening als dwingende reden van groot openbaar belang uitdrukkelijk mee te nemen bij het Drents Programma Landelijk Gebied (DPLG).
- b. De Bestuurlijke Adviescommissie Drentsche Aa is belast met de realisatie van het Programma Natuurlijk Platteland: Natuurnetwerk Nederland, Natura 2000 en landschap. Voor een succesvolle aanpak dient de provincie de opdracht aan deze commissie te verbreden, waarbij zowel het BIO-plan als het Drents Programma Landelijk Gebied worden meegenomen. In geval van een verbrede opdracht zal zowel het mandaat als de samenstelling opnieuw bezien moeten worden. Het gaat dan niet alleen om waterkwaliteit maar ook om het implementeren van het principe van “water- en bodemsturend”, waardoor er meer water vastgehouden moet worden in het gebied en de waterkwantiteitsdoelen gelijkwaardig in de opdracht worden meegenomen.
- c. De doelen kunnen worden gerealiseerd via een helder gebiedsproces waarbij ook de mogelijkheden van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) worden benut en er voldoende capaciteit, middelen en instrumenten worden ingezet. Daarnaast is het volgende van belang:
 - De reeds door het Overlegorgaan genoemde landbouwanalyse (perspectief) moet zo snel mogelijk door de provincie samen met de landbouw worden opgepakt zodat gestart wordt met keukentafelgesprekken met alle landbouwers in het gebied over de doelen en realisatie daarvan op bedrijfs- en gebiedsniveau.
 - Grond speelt een hele grote rol in het gebiedsproces en in de extensivering die nodig is voor het realiseren van de ambities. Provincie, landbouwers en terreinbeheerders dienen elkaar vast te houden en samen te zorgen voor sturing op aankoop en beheer van grond.
 - Als ten gevolge van het aankoopbeleid voor verplaatsing en extensivering van landbouwbedrijven landbouwgrond weer als zodanig op de markt wordt gezet, verdient het aanbeveling in het stroomgebied van de Drentsche Aa civiele gebruiksvoorwaarden (kwalitatieve verplichtingen) te stellen, om onder andere uitspoeling en gebruik van GBM te voorkomen.

4 UPDA-Projecten doorzetten, opschalen en aanvullen met risicoafdekking

Binnen de gegeven doelen en regels moeten grondgebruikers zelf de maatregelen kunnen kiezen die nodig zijn om daaraan te voldoen. Ondersteuning vanuit de overheden is dringend gewenst. Daarom adviseert de commissie de UPDA partners:

- a. De succesvolle UPDA projecten, zoals “perceelemissies” en “duurzaam onkruidbeheer” (door bedrijven en particulieren), door te zetten en op te schalen naar het hele gebied. Nieuwe projecten op te zetten die op innovatieve wijze bijdragen aan het doelbereik, en daarvoor de benodigde middelen (bijv. gebiedsfonds) ter beschikking te stellen.

- b. Te werken per deelgebied waar grondgebruikers elkaar kennen, kennis delen en samen kunnen werken aan (innovatieve) methoden om doelen te bereiken en daarbij aandacht te hebben voor de al bestaande samenwerking tussen akkerbouwers en veehouderijbedrijven. Op deze manier wordt gedemonstreerd wat de betekenis van (innovatieve) methoden is. Tegelijkertijd stelt de commissie dat de gebiedsbrede acceptatie en implementatie van (innovatieve) methoden veel doorlooptijd vergt, de resultaten onzeker zijn en geen oplossing op korte termijn zullen bieden zonder bijbehorende verplichtende kaders.
- c. De agriketen (banken, afnemers, voorlichters) te betrekken bij dit proces.
- d. In de overgangsfase aandacht te hebben voor financieringsmogelijkheden en vormen van risicoafdekking (fondsen/verzekering) aan te bieden, om te vermijden dat GBM alsnog voor de zekerheid worden ingezet vanwege mogelijke opbrengstderving en/of misoogst.
- e. De risicokaart voor regionale druk, die in het kader van het UPDA project "Intensivering en verbetering van afstemming van handhaving en toezicht" gemaakt zou worden ter ondersteuning van toezicht en handhaving, alsnog te maken.
- f. De UPDA monitoringswerkgroep voort te zetten en de aanpak en opzet van de monitoring aan te passen om maatregelen, waaronder innovatiegerichte maatregelen, te kunnen onderbouwen en de effectiviteit daarvan beter te kunnen duiden.

5 Serieuze aandacht voor drinkwaterwinning in toezicht en handhaving.

De commissie constateert dat de verantwoordelijkheid voor het toezicht en handhaving op naleving van de regels is verdeeld over provincie, waterschap, gemeenten, de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Om ondanks deze versnippering effectief en gecoördineerd te kunnen toezien en handhaven, is een verhoogde inzet en capaciteit nodig op basis van een gezamenlijk vastgestelde handhavingstrategie. De Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (Omgevingsdienst) zou de totstandkoming daarvan kunnen faciliteren.

6 Brede lobby voor aangescherpt toelatingsbeleid door Ctgb

Het landelijk toelatingsbeleid voor GBM wordt door het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) vastgesteld. In die beoordeling van middelen zou rekening moeten worden gehouden met afspoeling naar oppervlaktewater, uitspoeling via buisdrainage, atmosferische depositie en combitoxiciteit van middelen. De commissie beveelt de provincie, gemeenten, waterbedrijven en het waterschap aan dit thema met urgentie gezamenlijk aan te brengen bij IPO, VEWIN, VNG en de Unie van Waterschappen.

7 Maatregelen in stedelijk gebied

De meetgegevens laten zien dat ook in bebouwd gebied GBM worden aangetroffen, waaronder ook inmiddels niet meer toegelaten middelen. Blijvende en gezamenlijke inzet van overheden en organisaties is nodig om door voorlichting, subsidies en regels bedrijven en particulieren aan te zetten alternatieve manieren van onkruid- en plaagbestrijding toe te passen. Leveranciers en verkooppunten kunnen een belangrijke rol spelen. De commissie adviseert de gemeenten in samenwerking met waterschap, provincie, waterbedrijven en milieu/natuurorganisaties een doorlopende voorlichtingscampagne te organiseren richting particulieren en bedrijven.

Vanuit het stedelijk gebied komen diverse milieuvreemde stoffen, waaronder GBM in het oppervlaktewater. Gemeenten moeten er voor zorgen dat er goed inzicht komt in de aard en omvang van de bijdrage van riooloverstorten en de bijdrage van gescheiden rioolsystemen (afkoppeling) aan afspoeling van GBM vanaf verhard oppervlak via hemelwaterafvoer. Maatregelen om deze transportroutes zo nodig te beperken moeten bij gemeenten prioriteit krijgen.

8 Aanstelling drinkwatercommissaris

Zoals uit de voorgaande adviezen duidelijk is geworden, vereist de veiligstelling van de drinkwatervoorziening uit de Drentsche Aa op korte en lange termijn een samenspel van voortdurende agendering, beleid, regels, maatregelen en voortgangsbewaking door vele overheden, overleggen, organisaties, doelgroepen, (water) bedrijven en burgers. Er is veel in beweging, er wordt veel gedaan en het is lastig om te beoordelen of er voldoende voortgang is, welke resultaten behaald worden en op welke wijze wordt toegezien en zo nodig gehandhaafd.

Het gevaar dreigt dat de doelen niet worden gehaald, vanwege de versnippering, oftewel het ontbreken van één probleemeigenaar. De commissie adviseert daarom om voor in elk geval vier jaar (tot en met 2027) een gezaghebbend persoon aan te stellen als drinkwatercommissaris voor het Drentsche Aa gebied. Deze neemt geen bevoegdheden over van andere partijen, maar krijgt wel de verantwoordelijkheid om bij alle partijen het drinkwaterbelang voortdurend en met klem te agenderen, hen bij de les te houden, te bewegen tot voortgang en periodiek in het openbaar hierover te rapporteren.

De aanbevelingen van de commissie berusten op waarnemingen vanuit het verleden, het heden en verwachtingen voor de toekomst. Het advies van de commissie is daarmee een momentopname. Het belang van de drinkwatervoorziening vraagt echter om een blijvende focus op ontwikkelingen, landgebruik, regelgeving, beleid en monitoringsresultaten. Indien nodig kan de drinkwatercommissaris gevolgen van ontwikkelingen op dit gebied agenderen en actie ondernemen.

9 Draagvlak

De commissie heeft in haar gesprekken geconstateerd dat er op hoofdlijnen draagvlak is voor haar bevindingen en aanbevelingen. Maar er zal nog een fase van uitwerking en uitvoering moeten volgen, met bijbehorende concretisering, waarvoor ook draagvlak nodig is. De commissie adviseert de provincie om op korte termijn de volgende stappen te initiëren en te faciliteren.

- Bespreken van het advies van de commissie in het Overlegorgaan en met de Bestuurlijke Advies Commissie (BAC) en afspraken maken over vervolgacties.
- In samenwerking met de drinkwatercommissaris, het Overlegorgaan en de BAC de communicatie met het gebied organiseren over bovenstaande conclusies en aanbevelingen. Bijvoorbeeld door een aantal bijeenkomsten te organiseren over deze adviezen en de mogelijke uitwerking/uitvoering daarvan.
- Parallel daaraan voorbereidingen starten om de succesvolle UPDA projecten “perceelemissies”, “duurzaam onkruidbeheer” en “monitoring” met het groeiseizoen 2024 te kunnen uitrollen.
- In samenwerking met de landbouw de landbouwanalyse starten.

Dank

Het is de commissie opgevallen dat alle gesproken partijen een bijzonder grote betrokkenheid hebben bij het gebied en zich op uiteenlopende wijze inzetten om de kwaliteit ervan te behouden. In de gesprekken heeft de commissie heel veel informatie opgedaan en veel adviezen gekregen. Van deze informatie is dankbaar gebruik gemaakt bij het opstellen van de aanbevelingen.

Toelichting en Onderbouwing

1 Inbreng vanuit de gebruikers van het gebied

De commissie heeft tijdens het opstellen van het advies met diverse partijen gesproken en daaruit veel informatie en adviezen opgehaald, die verwerkt zijn in de aanbevelingen van de commissie. Dit hoofdstuk geeft een samenvatting van deze gesprekken.

Drinkwaterbedrijven

Waterbedrijf Groningen en WMD Drinkwater NV (WMD) hebben te maken met een stijgende drinkwatervraag en een groeiende inspanning om drinkwater van voldoende kwaliteit te kunnen leveren. Waterbedrijf Groningen verwacht dat de beschikbaarheid van oppervlaktewater uit de Drentsche Aa vanwege klimaatverandering zal afnemen, terwijl de vraag naar drinkwater stijgt en de beschikbare bronnen beperkt zijn. Het Waterbedrijf Groningen maakt zich zorgen over de ontwikkeling van zowel de waterkwantiteit als de waterkwaliteit van de Drentsche Aa in relatie tot de oppervlaktewaterwinning. De zorg is daarnaast dat de veranderingen in afvoerpatronen bij hevige piekbuien tot een toename van het aantal normoverschrijdingen van milieuvreemde stoffen, waaronder ook gewasbeschermingsmiddelen (GBM), zullen leiden. Maar ook perioden van aanhoudende droogte kunnen leiden tot hogere concentraties GBM in het water.

WMD onderzoekt of het oppervlaktewater uit de bovenloop van de Drentsche Aa gebruikt kan worden voor de drinkwatervoorziening, door het water langer in het gebied vast te houden en te benutten, voordat dit via het Havenkanaal bij Assen richting de Waddenzee wordt afgevoerd.

Waterbedrijf Groningen geeft aan tot nu toe geen verandering in de zuiveringsinspanning te hoeven doorvoeren, omdat de zuivering robuust en overgedimensioneerd is en dus in staat is een verslechterende waterkwaliteit te verwerken. Wel zijn de inspanningen ten aanzien van monitoring en bemonstering toegenomen. De monitoringsdata bij het innamepunt van Waterbedrijf Groningen laten nu geen trendmatige verslechtering van de waterkwaliteit ten gevolge van verontreiniging door GBM zien. Dit laat onverlet dat de waterkwaliteit moet verbeteren, zoals de KRW vereist.

De waterbedrijven vinden het van essentieel belang om zowel de kwantiteit als de kwaliteit van het oppervlaktewater dat voor drinkwaterbereiding wordt gebruikt voor de lange termijn duurzaam veilig te stellen. Zij pleiten daarom voor een hogere bescherming van het Drentsche Aa gebied en intensivering van toezicht en handhaving.

Waterschap Hunze en Aa's

Waterschap Hunze en Aa's voorziet dat de huidige inzet niet voldoende is om de KRW doelen in 2027 te halen. Het waterschap pleit voor verdergaande maatregelen, voor zowel kwantiteit als kwaliteit, waarbij uitgebreidere zoneringsmetingen genoemd wordt. Verder vraagt het waterschap aandacht voor de opgebouwde samenwerking en draagvlak in het gebied tijdens en voor het UPDA-programma. Het is van groot belang de succesvolle projecten uit het UPDA programma voort te zetten en de goede samenwerking tussen de partijen te koesteren. Als het gaat om handhaving en toezicht heeft het waterschap de organisatie op orde en dringt er op aan de samenwerking met andere bestuursorganen op dit punt te versterken.

Provincie Drenthe

De provincie is blij met de goede samenwerking op vrijwillige basis zoals die zich in het UPDA programma heeft ontwikkeld. Er gebeurt al heel veel en de landelijke inspanningen in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid, de water-, stikstof- en klimaatopgave zullen bijdragen aan een meer duurzaam landgebruik. De provincie verwacht dat voor de realisatie van deze opgaven het Drents Programma Landelijk Gebied (DPLG) van grote betekenis is, gezien instrumenten die naar verwachting beschikbaar komen voor de realisatie van natuurdoelen en transitie van de landbouw. De provincie hecht veel belang aan realisatie via gebiedsprocessen.

Gemeenten

De gemeenten Assen, Aa en Hunze, Tynaarlo, Midden-Drenthe en Groningen hechten veel waarde aan het Drentsche Aa gebied. De gemeente Groningen heeft als belangrijke afnemer van het drinkwater van de winning bij De Punt grote zorg over de waterkwaliteit en -kwantiteit en constateert dat het beïnvloedingsgebied grotendeels buiten de eigen gemeente ligt. De gemeente Groningen vindt het dan ook belangrijk goed samen te werken met betrokken partijen en wil bij het vervolg van het UPDA programma betrokken zijn.

De vijf gemeenten gebruiken zelf geen GBM. De gemeenten hebben geen zicht op het gebruik van GBM in het kader van onkruidbestrijding door bedrijven en particulieren. Via het UPDA project “duurzaam onkruidbeheer”, waar de gemeenten Assen, Tynaarlo en Aa en Hunze aan mee hebben gedaan is met burgers en bedrijven over chemievrij onkruidbeheer gecommuniceerd.

Hoewel riooloverstorten over het algemeen zijn gesaneerd, geven gemeenten aan dat er toch bij hevige buien alsnog lozingen vanuit het riool in de Drentsche Aa terecht kunnen komen. De gemeente Assen geeft aan dat het aantal lozingen minimaal is. De overige gemeenten hebben hier minder goed zicht op.

De gemeenten hebben niet de indruk dat het areaal bollen- en lelieteelt in het Drentsche Aa gebied echt toeneemt.

Gemeenten zien in het kader van de eigen ruimtelijke ordening weinig mogelijkheden om het grondgebruik te reguleren. De gemeente Aa en Hunze heeft in het bestemmingsplan buitengebied aan weerszijden van de beek een milieuzone ter bescherming van de drinkwaterwinning aangewezen. De Beheersverordening Buitengebied (betreft met name grondgebied van voormalige gemeente Haren) van de gemeente Groningen verwijst voor een aangewezen milieuzone naar de geldende grondwaterbeschermingsregels uit de Provinciale Omgevingsverordening. De gemeenten Tynaarlo en Aa en Hunze hebben in een zone direct langs de Drentsche Aa grote delen aangewezen als natuur. De gemeente Midden-Drenthe ligt voor een heel klein deel in het stroomgebied van de Drentsche Aa met akkerbouw, veeteelt, bollenteelt en natuur.

Landbouw

LTO mist een duurzaam toekomstperspectief voor de zittende landbouwers en heeft zorg over de gevolgen van het strenger wordende beleid ten aanzien van bemesting en GBM. Verwacht wordt dat het niet op tijd kunnen voldoen aan de KRW-doelen en andere verplichtingen zal leiden tot verplichtende maatregelen en dat vrijwilligheid niet meer aan de orde is. In dat geval moet de landbouw gecompenseerd worden.

Veel landbouwers zijn terughoudend in het gebruik van GBM, omdat het veel arbeid en geld vraagt, aldus LTO.

Daarnaast wordt onvoldoende ruimte geboden aan innovatie en ondernemerschap als aanpak om doelen te bereiken. Zo worden mogelijkheden gezien om met de landbouw samen te werken aan minder emissie van GBM, waarbij gedacht kan worden aan vormen van natuurinclusieve landbouw, andere teelten of teeltcombinaties om de ziektedruk te verlagen en aan geïntegreerde gewasbescherming. Dit vraagt een verandering in het denken en het gedrag van ondernemers, dat door het bieden van experimenteeruimte kan worden gestimuleerd. Het project “perceelemisies” in het vanggebied van het Anloërdiepje wordt naar voren gebracht als een succesvol project, waar boeren door samenwerking en kennisdeling met elkaar er in slagen de emissies van GBM terug te dringen. Het wordt als een goed voorbeeld gezien waarbij landbouwers samen werken aan het realiseren van doelen.

Bij diverse pilots en experimenten voor nieuwe werkwijzen komt ook naar voren dat de deelnemers wel anders willen, maar geen risico's kunnen/durven te nemen. Het is moeilijk er op te vertrouwen dat het wel goed komt en niet alsnog GBM in te zetten, als het dreigt tegen te vallen. Het financiële risico van verminderde opbrengst is te groot. Een risicoverzekering/risicofonds zou hier mogelijk een oplossing voor bieden.

Daarnaast wordt benoemd dat er zorg is over de gronddynamiek, omdat blijvende landbouwers die willen extensiveren grond nodig hebben. Deze grond is moeilijker te verkrijgen door verwerving door de overheid vanwege de natuuropgave (Natuurnetwerk Nederland (NNN), N2000) en door het opkopen van grond door bedrijven van buiten het gebied. Samenwerking met andere terreineigenaren, zoals terreinbeherende organisaties, waarbij landbouwers een deel van het beheer op zich nemen, kan hier aan bijdragen, maar dat loopt nog niet altijd even soepel.

Natuur en milieuorganisaties

De natuur- en milieuorganisaties constateren dat de afgesproken realisering van de NNN en N2000 hectares door allerlei factoren ver achter loopt op schema. In de provinciale Commissie Landelijk Gebied is afgesproken te komen tot een versnellingsaanpak voor de NNN en N2000 en daarvoor zijn allerlei concrete mogelijkheden aangedragen. De natuur- en milieuorganisaties zien dat er grote koppelkansen ontstaan met de waterkwaliteitsdoelen. Er liggen veel nog te verwerven NNN percelen in de buurt van de beeklopen. Aankoop en inrichting conform het vastgestelde Natuurbeheerplan zou dan ook een groot positief effect op de waterkwaliteit kunnen hebben.

Gevreesd wordt voor intensivering van landgebruik (o.a. bollen- en lelieteelt), waardoor het gebruik van GBM eerder toe- dan afneemt en de biodiversiteit verder achteruit zal gaan.

Uitgekeken wordt naar het instrumentarium dat via het Drents Programma Landelijk Gebied beschikbaar komt voor de transitie van het landelijk gebied naar een extensievere en schonere landbouw.

Overlegorgaan Drentsche Aa

Het Drentsche Aa gebied heeft een bijzondere status als Nationaal Park. De belangen en inzichten van gebruikers en inwoners komen samen in het Overlegorgaan Drentsche Aa. Dit is een breed samengesteld forum, waarin landbouw, natuur- en milieuorganisaties, gemeenten, provincie, waterschap, waterbedrijf en inwoners vertegenwoordigd zijn. Het Overlegorgaan heeft in 2021 het *Beheer-, Inrichtings- en Ontwikkelingsplan Nationaal Park Drentsche Aa (2021-2030)* (BIO plan) vastgesteld met daarin de ambities voor 2030:

- Robuust klimaatbestendig water- en natuursysteem met ruim voldoende en schoon water, geschikt voor de bereiding van drinkwater;
- Biodiversiteit binnen en buiten N2000 en NNN;
- Energie/CO₂ neutraal gebied en natuurinclusieve samenleving;
- Ontwikkeling van duurzaam toerisme op economisch vitale, ecologisch houdbare en sociaal aanvaardbare wijze;
- Een landbouwsector die duurzaam voedsel produceert, met een goed toekomstperspectief. Die bijdraagt aan de identiteit van het gebied als belangrijke grondgebruiker en landschapsbeheerder met een belangrijke rol om de biodiversiteit te bevorderen;
- Grote betrokkenheid van bewoners in en rond het gebied en een gezamenlijke inzet.²

De mogelijke concretisering van deze ambities is gepresenteerd in verslagen van de werkplaatsessies "Klimaatrobuust Drentsche Aa 2050".³

De ambities zijn met een breed draagvlak vastgesteld, maar de commissie hoort in de individuele gesprekken met belangenbehartigers dat er zorg is over de realisatie daarvan, overigens deels vanuit verschillende perspectieven.

2 Beheer, Inrichtings- en Ontwikkelingsplan Nationaal Park Drentsche Aa (2021-2030). Arcadis, 2021, p.32

3 Verslag " Werkplaats Landelijk gebied & Klimaat Drentsche Aa/Hoge Zandgronden" mei 2021

De landbouw is volgens het Overlegorgaan als voedselproducent een belangrijke economische sector in het Nationaal Park. Zij is één van de belangrijkste beeldbepalers van het landschap en draagt bij aan de levendigheid en identiteit van het gebied. Het overlegorgaan pleit voor een landbouwanalyse, waarin onderzocht wordt hoe de zittende landbouwers in het gebied hun toekomst zien, welke mogelijkheden het gebied biedt, op welke wijze dit bij elkaar gebracht kan worden en welke inzet en middelen daarvoor nodig zijn.

De begrenzing van het Nationaal Park Drentsche Aa komt niet (helemaal) overeen met dat van het watersysteem Drentsche Aa. De bovenlopen ten zuiden van Assen, ten westen van de spoorlijn Assen-Beilen vallen buiten het Nationaal Park. Het BIO-plan is daarmee niet voor het hele watersysteem van toepassing.

Inwoners

De commissie heeft de indruk gekregen dat inwoners het eigen gebied hogelijk waarderen, maar dat er uiteenlopend gedacht wordt over de concrete invulling van de ambities, zoals verwoord in het BIO-plan. Bezorgdheid over de humane gezondheid gezien de (combi) toxiciteit van de aangetroffen GBM, het tekort aan toezicht en handhaving in relatie tot GBM en actuele ruimtelijke ontwikkelingen, worden genoemd. Spanningen binnen de samenleving over het gebruik van GBM, zoals in andere delen van Drenthe, zijn ook in het Drentsche Aa gebied mogelijk.

Tot slot

Alle gesproken partijen roemen de goede samenwerking en bereikte resultaten binnen het UPDA programma. Spoedige voortzetting van succesvolle projecten wordt door allen bepleit.

Tot slot constateert de commissie dat alle niet-overheidspartijen daadkracht bij de politiek missen. Het gaat om de bereidheid voldoende middelen vrij te maken, maatregelen uit te voeren die invulling geven aan de afgesproken doelen en toe te zien op de uitvoering daarvan.

2 Waterkwaliteit

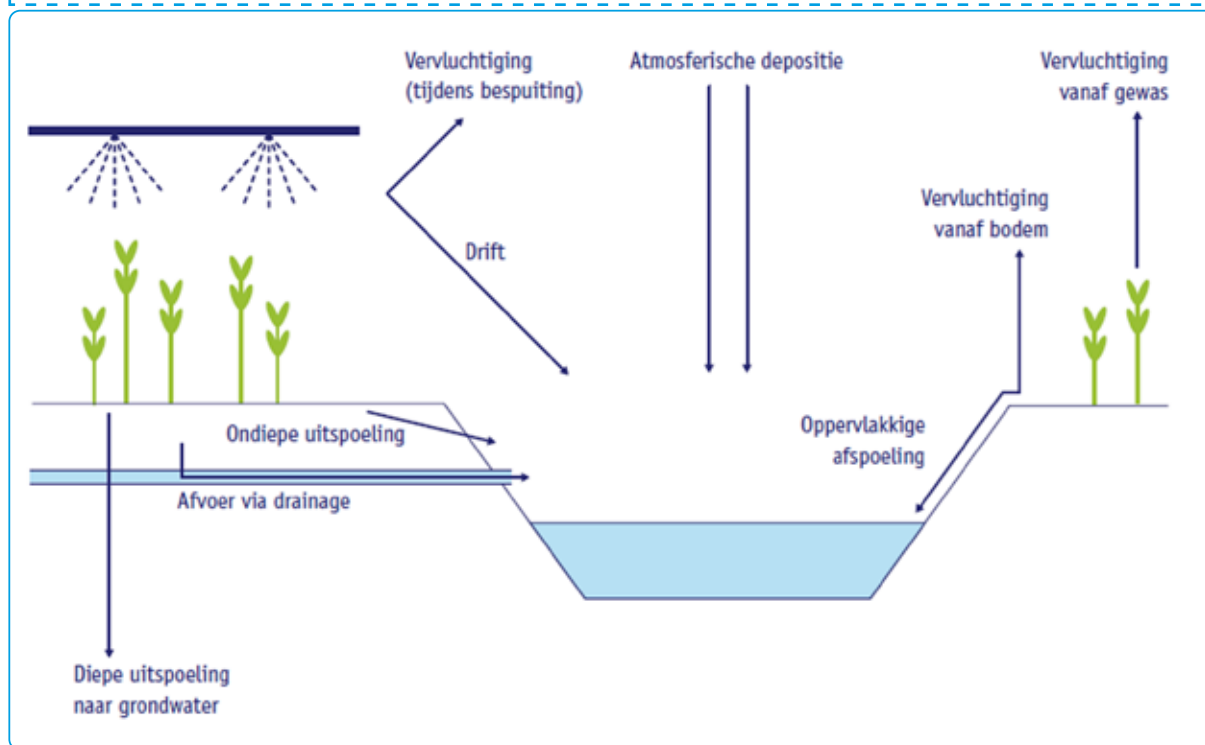
2.1 Inleiding

In het eindrapport UPDA programma wordt geconcludeerd dat het aantal normoverschrijdingen van gewasbeschermingsmiddelen sterk wisselt van jaar tot jaar. Dit wordt onder andere toegeschreven aan wisselende weersomstandigheden. Afspoeling tijdens hevige neerslag wordt als een belangrijke emissieroute gezien naast uitspoeling en drift. Het is onzeker of in 2023 de afgesproken doelen ten aanzien van de reductie van het aantal normoverschrijdingen worden gehaald, aldus het eindrapport.

Dit hoofdstuk beschouwt de waterkwaliteitsdoelen in relatie tot de aanwezigheid en toepassing van de gewasbeschermingsmiddelen.

Afspoeling Stoffen die via oppervlakkige afstroming van lokaal regenwater vanaf (onverharde) cultuur- en natuurgronden in het oppervlaktewater terecht komen.

Uitspoeling Stoffen die met lokaal geïnfiltreerd regenwater via het ondiepe grondwater en/of buisdrainage vanaf (onverharde) cultuur- en natuurgronden in het oppervlaktewater terecht komen.



Figuur 1 Verschillende routes voor diffuse belasting van oppervlaktewater met GBM. Bron: Praktijk, ervaringen, onderzoek en kansen. Bufferstroken in Nederland. STOWA rapportnr. 2010-39.

2.2 Doelen en eisen waterkwaliteit

De waterkwaliteitsdoelen als het gaat om GBM zijn afkomstig van de Kaderrichtlijn Water (KRW), de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en het nationale beleid voor GBM, vastgelegd in de Toekomstvisie Gewasbescherming 2030 en het bijbehorende uitvoeringsprogramma.^{4,5} Verder worden er eisen gesteld aan voor menselijke consumptie bestemd water op basis van de Europese Drinkwaterrichtlijn en het Nederlandse Drinkwaterbesluit.^{6,7}

KRW chemische en ecologische toestand

De KRW onderscheidt zogenoemde waterlichamen en de Drentsche Aa is zo'n waterlichaam. De KRW bevat doelen voor een goede chemische toestand en een goede ecologische toestand van een dergelijk waterlichaam. Voor beide toestanden zijn GBM in het spel en de daaraan verbonden chemische samenstelling van het oppervlaktewater. De KRW noemt een aantal prioritaire stoffen, waaronder GBM, waarvan de concentraties voor al deze stoffen onder een bepaalde norm moeten zijn, om van een goede chemische toestand (hierna: GCT) te kunnen spreken. Daarnaast moet voor oppervlaktewateren een goede ecologische toestand en voor kunstmatig en sterk veranderende oppervlaktewateren, zoals de Drentsche Aa, een goed ecologisch potentieel (hierna: GEP) worden bereikt. De ecologische toestand wordt mede bepaald aan de hand van maximale concentraties van bepaalde chemische stoffen, waaronder ook GBM, die in het oppervlaktewater aanwezig mogen zijn. Oppervlaktewateren verkeren in een goede toestand als zowel de chemische als de ecologische toestand goed is, waarbij voor kunstmatige en sterk veranderende oppervlaktewateren geen goede toestand hoeft te worden bereikt, maar een goed ecologisch potentieel. Deze toestand had in eerste instantie in 2015 bereikt moeten zijn en vervolgens in 2021. Dit is voor veruit de meeste waterlichamen in Nederland niet gelukt. De goede toestand moet nu in 2027 bereikt worden. Achteruitgang van de waterkwaliteit is niet toegestaan. Waar GBM risico's opleveren voor het niet bereiken van de goede chemische en goede ecologische toestand (of het goede ecologische potentieel) of kunnen leiden tot een achteruitgang van die toestand, kan niet tot 2027 gewacht worden met maatregelen.

KRW en drinkwater

Daarnaast stelt de KRW milieukwaliteitseisen aan oppervlaktewater dat voor de drinkwaterbereiding wordt gebruikt. Bij het innamepunt voor drinkwaterbereiding mag het water per gewasbeschermingsmiddel, biocide en hun humaan-toxicologisch relevante afbraakproducten maximaal 0,1 microgram per liter bevatten.⁸ Daarbij geldt dat 90 % van de meetreeks van de afgelopen drie jaren onder deze norm moet liggen. Voor grondwaterlichamen mag volgens de KRW de som van alle aangetroffen GBM niet hoger zijn dan 0,5 microgram per liter, net zoals dat op grond van de Europese Drinkwaterrichtlijn ook het geval is voor water bestemd voor menselijke consumptie. Voor humaan-toxicologisch niet-relevante afbraakproducten van GBM geldt een norm van 1,0 microgram per liter ($\mu\text{g/L}$) conform het Drinkwaterbesluit.

Naast het vereiste van geen achteruitgang vraagt de KRW inspanningen te doen om de waterkwaliteit te verbeteren, zodat de zuiveringsinspanning verlaagd kan worden. Het risico dat de drinkwaternorm van 0,1 $\mu\text{g/L}$ mogelijk niet wordt bereikt dan wel dat de waterkwaliteit achteruitgaat zodat de zuiveringsinspanning moet worden verhoogd, vraagt om ingrijpen. Het is dus nodig om in te grijpen zodat de waterkwaliteit verbetert en de zuiveringsinspanning kan worden verminderd.

4 <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-lfe2900b-5755-4bc2-a10e-cab52a7fb3ca/pdf>

5 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/28/uitvoeringsprogramma-toekomstvisie-gewasbescherming-2030>

6 Richtlijn (EU) 2020/2184 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (europa.eu)

7 wetten.nl - Regeling - Drinkwaterbesluit - BWBR0030111 (overheid.nl)

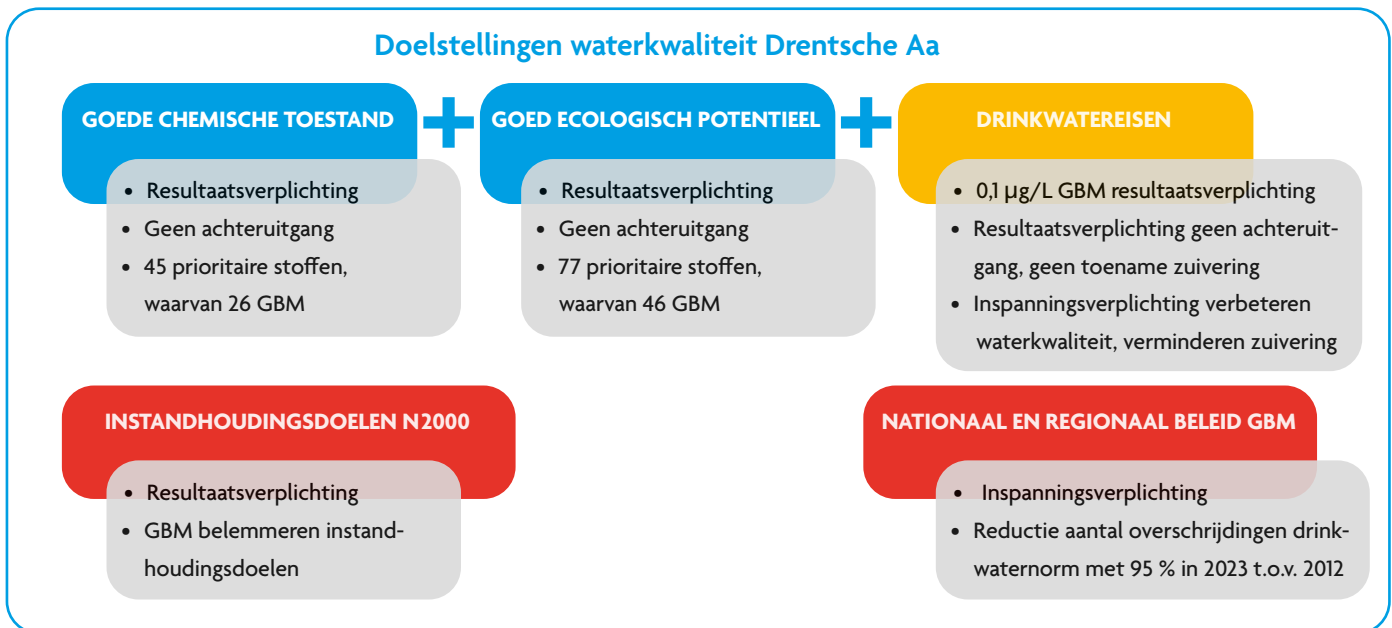
8 wetten.nl - Regeling - Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 - BWBR0027061 (overheid.nl)

Vogel- en Habitatrichtlijn

De Europese Vogel- en Habitatrichtlijn is gericht op de bescherming en herstel van de natuur. Het Drentsche Aa gebied is op grond daarvan aangewezen als Natura 2000-gebied. Voor dit gebied zijn in het beheerplan instandhoudingsdoelen als resultaatsverplichting opgenomen.⁹ Het beheerplan geeft voor een aantal instandhoudingsdoelen aan dat de GBM het bereiken van de doelen belemmeren en roept op tot nadere maatregelen en onderzoek. Kwantitatieve doelen ten aanzien van GBM worden niet genoemd. Het is daarbij (nog) niet goed mogelijk om ten behoeve van instandhoudingsdoelen kwantitatieve normen voor GBM te formuleren. Relevant is het voorzorgsbeginsel, dat inhoudt dat als er geen zekerheid is of een activiteit, zoals het gebruik van GBM, kan leiden tot aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden, daarvoor een vergunning is vereist.¹⁰ Die vergunning kan niet worden verleend, tenzij een beroep wordt gedaan op een uitzonderingsmogelijkheid.¹¹ Ook vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn is het dus nodig dat het gebruik van GBM wordt gereduceerd, voor zover het gebruik daarvan in de weg staat aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden.

Toekomstvisie gewasbescherming 2030 en uitvoeringsprogramma.

Het nationale beleid op het gebied van gewasbescherming is beschreven in de Toekomstvisie gewasbescherming 2030.¹² De UPDA-doelen zijn afgestemd op de landelijke doelen, die zijn opgenomen in de voorganger van de Toekomstvisie 2030: de 2e Nota Duurzame Gewasbescherming en die in de Toekomstvisie zijn overgenomen.¹³ Deze doelen zijn zowel door het waterschap Hunze en Aa's als door de provincie Drenthe overgenomen: 50% minder overschrijdingen van de drinkwaternorm in 2018 en 95% reductie van overschrijdingen in 2023 ten opzichte van 2012. Deze buitenwettelijke regionale doelstelling voor de Drentsche Aa geldt naast de hierboven beschreven juridisch bindende doelstellingen die voor de Drentsche Aa gelden.



Figuur 2 Schema waterkwaliteitsdoelen in samenhang met (boven) de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), en (onder) de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en het nationale beleid voor GBM, vastgelegd in de Toekomstvisie gewasbescherming 2030 en het bijbehorende uitvoeringsprogramma.

9 natura_2000_beheerplan_drentsche_aa.pdf

10 Art. 2.7 Natuurbeschermingswet. Vgl. de rechtspraak op grond waarvan voor bemesting van landbouwpercelen ook een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet is vereist als significante aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied niet kan worden uitgesloten. Zie o.m. ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, AB 2019/308.

11 Op grond van art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn kan een activiteit desondanks toch worden toegestaan, indien daarmee een dwingende reden van groot openbaar belang mee is gemoeid, er geen alternatief is voor de desbetreffende activiteit en er compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. Zie art. 2.7 lid 1 jo. art. 2.8 lid 4 Natuurbeschermingswet.

12 Toekomstvisie gewasbescherming 2030, naar weerbare planten en teeltsystemen | Publicatie | Rijksoverheid.nl

13 Nota Gezonde Groei, Duurzame Oogst 2013-2023

2.3 Aanwezigheid gewasbeschermingsmiddelen

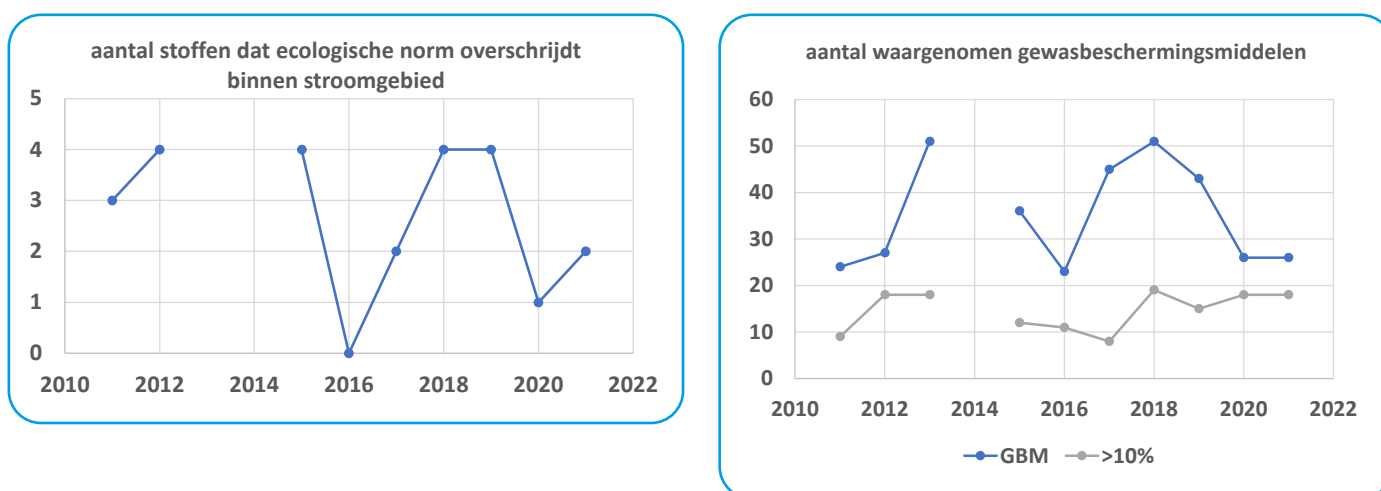
De commissie is onder de indruk van de vele gegevens die verzameld zijn omtrent GBM in het Drentsche Aa oppervlaktewatersysteem. De (financiële) inspanning die hiermee is gemoeid, is groot. In de loop van de jaren is de bemonsteringsfrequentie toegenomen en zijn de analysepakketten uitgebreid. Desondanks is het lastig om een eenduidig beeld te krijgen, omdat niet alleen het aantal gemeten GBM en hun afbraakproducten groot is, maar vooral ook omdat het beeld in de tijd en qua vindplaatsen sterk varieert.

Oppervlaktewater Drentsche Aa

De formele toetsing van de waterkwaliteitstoestand van het KRW waterlichaam Drentsche Aa gebeurt aan de hand van één meetpunt. Uit de factsheet KRW waterlichaam Drentsche Aa blijkt dat de KRW-toestand 2021 van de Drentsche Aa voldoet voor GBM als het gaat om de lijst van prioritaire stoffen in relatie tot de chemische toestand en om de lijst van specifieke stoffen in relatie tot de ecologische toestand. Deze lijsten bevatten niet alle GBM waarop gemonitord wordt en waarvoor normoverschrijdingen kunnen plaatsvinden.

Onderstaande grafieken laten zien dat voor andere meetpunten in het watersysteem van de Drentsche Aa de ecologische norm (KRW) wel herhaaldelijk werd overschreden op jaarbasis voor een aantal stoffen. In totaal zijn er zestien stoffen waarvoor sprake is van normoverschrijdingen: metribuzin, esfenvaleraat, ethylenthiourem, imidacloprid, pendimethalin, thiacloprid, fipronil, aconifen, fluoxastrobin, lufenuron, pirimiphos-methyl3, oxamyl, DEET, metribuzin, dimethenamid, carbenazim, terbutylazine. De herbicide pendimethalin liet vijf normoverschrijdingen zien in de loop van de tijd en de andere stoffen 1 of 2 overschrijdingen. De meeste normoverschrijdingen hebben zich voorgedaan bij het meetpunt Laaghalen en het betrof geregeld overschrijding van zowel jaargemiddelde (JG) als maximaal aanvaardbare concentraties (MAC).

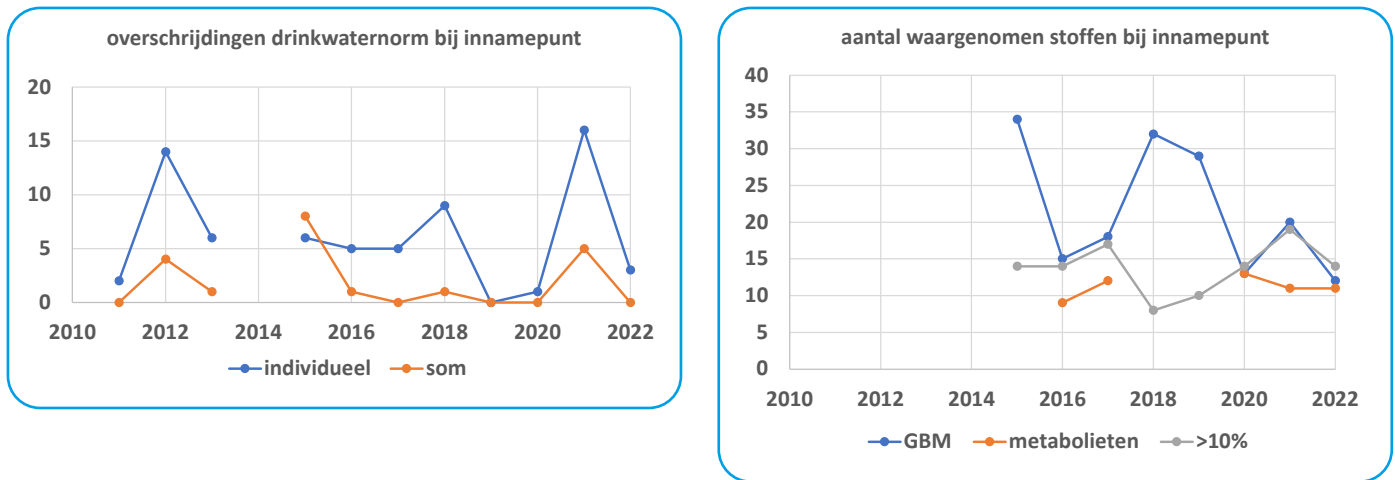
GBM kunnen ook aangetroffen worden boven de rapportagegrens (dan wel detectielimiet) zonder dat sprake is van normoverschrijding. Twintig tot vijftig GBM worden jaarlijks aangetroffen bij de meetpunten. Het aantal stoffen dat hierbij op jaarbasis in meer dan 10 % ($n > 10\%$) van de monsters aangetroffen werd, varieert tussen de 9 en 19.



Figuur 3 Jaarlijks aantal gewasbeschermingsmiddelen (GBM) dat bij meetpunten in het watersysteem van de Drentsche Aa (links) de ecologische norm overschrijdt en (rechts) waargenomen wordt dan wel in meer dan 10% van de genomen monsters waargenomen wordt (> 10%). Gegevens gebaseerd op de jaarlijks rapportages omtrent Meetresultaten van de Waterkwaliteit van de Drentsche Aa. Meetgegevens van de jaren 2013 en 2014 zijn niet volledig beschikbaar.

Kwaliteit innamepunt drinkwaterbereiding De Punt

Het aantal jaarlijkse overschrijdingen van de drinkwaternorm voor GBM bij het drinkwaterinname punt De Punt is weergegeven in de onderstaande grafieken.¹⁴



Figuur 4 Jaarlijkse toestand bij het innamepunt van Waterbedrijf Groningen met betrekking tot (links) het aantal overschrijdingen van de drinkwaternorm voor individuele stoffen en voor de som-parameter en (rechts) het aantal waargenomen GBM en metabolieten met daarnaast het totale aantal stoffen dat in meer dan 10% van de genomen monsters werd aangetroffen (n>10%). Gegevens gebaseerd op de jaarlijks rapportages omtrent Meetresultaten van de Waterkwaliteit van de Drentsche Aa. Meetgegevens van het jaar 2014 zijn niet beschikbaar.

Te zien is dat er in de meeste jaren sprake is van overschrijdingen van de individuele norm per stof van 0,1 µg/L en in meer of mindere mate van de som van 0,5 µg/L. Het betreft achttien stoffen waaronder de zes GBM die eerder door UPDA waren aangewezen als aandachtstof. Deze zes aandachtstoffen zijn MCPA, MCPP, terbutylazine, dimethenamid, metolachloor, chloridazon. Andere stoffen die meer dan één keer een overschrijding lieten zien, zijn: ethofumesaat, fluroxypyry, metamitron, en metribuzin. MCPA laat met 21 keer veruit het grootste aantal overschrijdingen zien. Het aantal GBM dat jaarlijks wordt aangetroffen is hoger dan het aantal waarvoor overschrijdingen worden waargenomen. Dit aantal aangetroffen middelen is 14 tot 35 sinds 2015 en daarnaast worden ca. 10 afbraakproducten aangetroffen. Acht tot negentien van deze GBM of afbraakproducten worden aangetoond in 10% of meer van de monsters genomen bij het innamepunt.

De commissie constateert dat ondanks deze overschrijdingen de KRW toestand in 2021 voldoet aan de KRW norm voor oppervlaktewater voor drinkwaterbereiding. In 2021 wordt immers voldaan aan het toetscriterium waarbij 90 procent van de meetreeks bij het innamepunt van de voorafgaande drie jaren voldoet aan de milieukwaliteitseis (voor genormeerde stoffen) of de signaleringswaarde (voor opkomende stoffen).¹⁵ Dit lijkt echter een enigszins toevallig resultaat. Van een verbetering van de waterkwaliteit in de zin van de KRW is echter geen sprake. De patronen zijn grillig over een periode van 10 jaar. Ook laten de monitoringsresultaten zien dat er een risico is dat in 2027 de doelen ten aanzien van GBM niet worden gehaald.

Het Waterbedrijf Groningen verwacht vooralsnog geen verandering in de zuiveringsinspanning te hoeven doorvoeren, maar geeft ook aan dat de zuiveringsinstallatie robuust is en overgedimensioneerd en daarom in staat is een verslechterende waterkwaliteit te verwerken.¹⁶ De monitoringsdata van het Waterbedrijf Groningen bij het innamepunt laten voor wat betreft GBM geen trends zien, die duiden op een verandering van de waterkwaliteit bij het innamepunt. De monitoringsinspanning is volgens het waterbedrijf wel toegenomen. Vanwege een toename van milieuvreemde stoffen zal ook de monitoringsinspanning moeten toenemen, aldus het waterbedrijf.

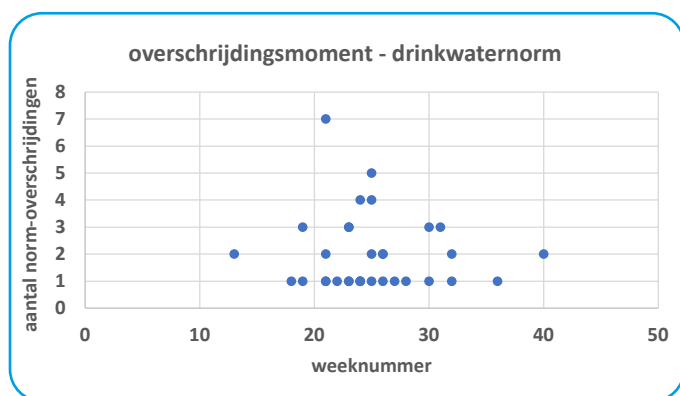
¹⁴ Tot en met het jaar 2014 was de meetperiode bij De Punt van ca. maart tot begin oktober. In 2015 is voor het eerst doorgemeten tot eind december en sinds 2020 wordt het gehele jaar gemeten. De langere meetperiode per jaar heeft meer inzicht opgeleverd in het voorkomen van GBM en met name hun afbraakproducten

¹⁵ Ref: Rijkswaterstaat (2020). Protocol voor monitoring en toetsing drinkwaterbronnen KRW, Vastgesteld in Programmateam Water op 17 september 2015

¹⁶ Mail 8 mei 2023, Waterbedrijf Groningen

Variatie in de tijd

De meeste overschrijdingen van de drinkwaternorm bij het innamepunt doen zich in de periode 2011-2021 voor in het zomerhalfjaar, met name gedurende de weken 18-32 (Figuur 5). Een vergelijkbaar patroon is zichtbaar bij de andere meetpunten voor de somconcentratie van aangetoonde GBM. Dit is in figuur 6 geïllustreerd aan de hand van het meetpunt Anreepdiep voor de periode 2011-2013. Hoge concentraties zijn voornamelijk te zien gedurende de periode mei-augustus. Dit suggereert dat afspoeling en drift belangrijke routes zijn in de belasting van het oppervlaktewatersysteem naast uitspoeling. Gegevens voor het innamepunt De Punt laten daarnaast zien dat afbraakproducten het hele jaar door worden aangetroffen maar zelden boven de 1,0 µg/L. Dit betekent mogelijk dat langzamere en meer geleidelijke uitspoeling een belangrijke route is voor afbraakproducten.



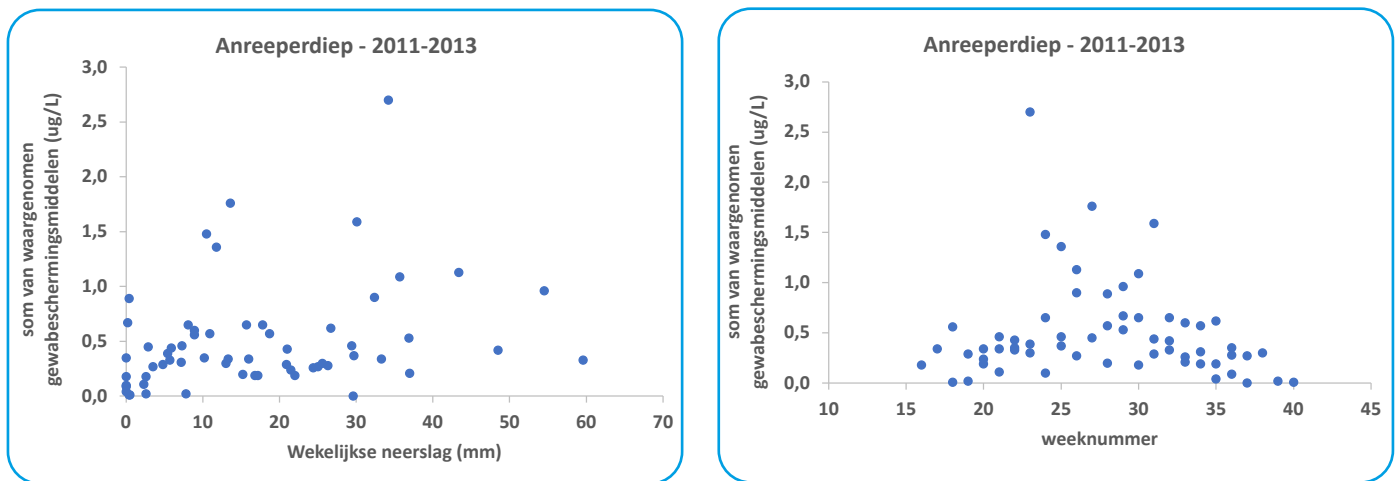
Figuur 5 Aantal normoverschrijdingen van de drinkwaternorm voor individuele GBM versus het weeknummer waarin zich die overschrijdingen hebben voorgedaan bij het innamepunt gedurende 2011-2021. Gegevens gebaseerd op de jaarlijks rapportages omtrent Meetresultaten van de Waterkwaliteit van de Drentsche Aa.

Relatie met neerslag

Op basis van steekmonsternames is er overtuigend bewijs dat GBM uit- en afspoelen naar het

oppervlaktewater tijdens hevige regenbuien in de zomerperiode.¹⁷ De commissie heeft de relatie tussen neerslag en het voorkomen van GBM of afbraakproducten nader bestudeerd. In figuur 6 is dit weergegeven voor het meetpunt Anreepdiep. Daaruit is een zwak verband (r^2 is 0,08) te zien tussen de wekelijkse hoeveelheid neerslag en de totale concentratie aan GBM in de wekelijks genomen monsters. De aanwezigheid van GBM in het oppervlaktewater is dus niet uniek verbonden aan perioden met veel neerslag. De gemiddelde hoeveelheid neerslag in Eelde is ruim 800 mm/jaar ofwel gemiddeld ca. 16 mm/week. Flinkere regenbuien geven 3-10 mm en zware regenbuien meer dan 10 mm. Ook bij wekelijkse intensiteiten van minder dan 3 mm zijn hoge concentraties GBM gevonden. Dit suggereert dat hoge concentraties van GBM toch niet volledig toegeschreven kunnen worden aan uit- en afspoeling tijdens hevige regenbuien en dat drift mogelijk ook een belangrijke rol blijft spelen ondanks genomen maatregelen om drift te beperken. Er zijn ook aanwijzingen dat beregening (van gedraineerde percelen) kan leiden tot uit- en afspoeling van GBM.

¹⁷ Schone Bron Drentsche Aa. Meetresultaten seizoen 2013. Waterschap Hunze en Aa's, Waterbedrijf Groningen en provincie Drenthe



Figuur 6 De som van de waargenomen GBM zoals in weekmonsters aangetroffen voor meetpunt bij Anreepdiep gedurende drie jaar versus (links) de wekelijkse neerslag gemeten bij Eelde en (rechts) het weeknummer. De drinkwaternorm voor som GBM is 0,5 µg/L. Gegevens gebaseerd op de jaarlijks rapportages omtrent Meetresultaten van de Waterkwaliteit van de Drentsche Aa.

Enkele opmerkingen daarbij:

- De neerslagcijfers zijn afkomstig van station Eelde. De wekelijkse hoeveelheid neerslag tussen Eelde en delen van het Drentsche Aa stroomgebied kan verschillen.
- Het is de vraag hoeveel neerslag nodig is om het oppervlaktewater met GBM te belasten middels afspoeling vanaf onverharde oppervlakken. De belasting vindt vooral in de zomermaanden plaats, als de bodems droger zijn. Het bergingsvermogen in de toplaag is dan groter omdat de grondwaterstand dieper staat en het gehalte aan bodemvocht lager is. De regeninfiltratie kan daarbij bemoeilijkt worden omdat droge bodems meer waterafstotend kunnen zijn dan vochthoudende bodems en er dan dus meer afspoeling optreedt.
- Er is meer aandacht nodig voor af- en uitspoeling door beregening. Bij een normale beregening wordt tot 15-20 mm water gegeven, wat gelijk is aan de gemiddelde hoeveelheid neerslag per week. Het regionaal toepassen van beregening verklaart mogelijk de verhoogde GBM concentraties in het oppervlaktewater in drogere weken.¹⁸

Voor stedelijk gebied kan oppervlakkige afstroming vanaf verharde oppervlakken ook een rol spelen.

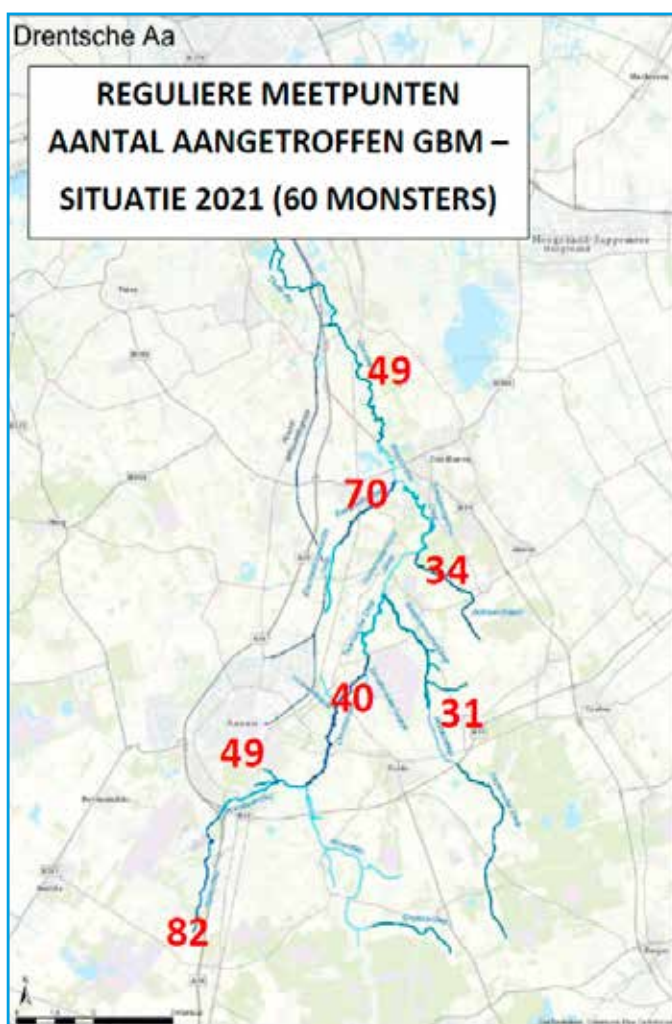
Riooloverstorten kunnen tijdens hevige regenbuien bijdragen aan de belasting van het oppervlaktewater met GBM. Een verkennende studie laat zien dat het aantal waargenomen GBM niet toeneemt in het oppervlaktewater maar dat de concentraties van bijvoorbeeld DEET (diethyltoluamide) en glyfosaat wel hierdoor hoger kunnen zijn en in geval van DEET ook tot normoverschrijding leiden.¹⁹

De actuele situatie rondom riooloverstorten is niet helemaal helder. Het Gebiedsdossier oppervlaktewaterwinning Drentsche Aa 2019 vermeldt dat er 59 riooloverstorten in het stroomgebied zijn. Genoemd wordt dat er onvoldoende kennis is van de overstortfrequentie en de kwaliteit van het overstortwater. Daardoor is geen zicht op de effecten van deze riooloverstorten op de waterkwaliteit van de Drentsche Aa.²⁰ De aard en omvang van de bijdrage van afspoeling vanaf verhard oppervlak via hemelwaterafvoer (bij gescheiden riolsystemen) aan GBM in het oppervlaktewater is niet goed in beeld, maar dit is mogelijk wel een relevante, belangrijke transportroute in het stedelijk gebied. Het is wenselijk om eenduidigheid te krijgen of riooloverstorten en afgekoppelde hemelwaterafvoer binnen het hele stroomgebied een bron kunnen zijn en welke maatregelen eventueel getroffen moeten worden.

¹⁸ Van der Zaan, B. en Van Dongen, M., Effectmonitoring 2019 UPDA, augustus 2020

¹⁹ Torenbeek Consultant. Gewasbeschermingsmiddelen uit overstorten. Onderzoek in het kader van Uitvoeringsprogramma, 2022

²⁰ https://www.provincie.drenthe.nl/publish/pages/121600/gebiedsdossier_drentsche_aa_2019.pdf



Ruimtelijke variatie

De ruimtelijke verspreiding van de GBM is voor 2021 te zien in figuur 7, gebaseerd op monitoringsdata van het waterschap Hunze en Aa's. Wat opvalt is het hoge aantal (82) ten zuiden van Assen (Laaghalen), maar ook in Zeegerloopje voordat deze samenkomt met het Schipborgse Diep (70). Ook bij het meetpunt in de stad Assen (Nijlandsloopje) is het aantal aangetroffen middelen substantieel in 2021 (en ook 2019). Het Nijlandsloopje is een zijbeekje, dat door stedelijk gebied loopt en niet door een bovenstrooms loopje wordt gevoed. De meest voorkomende stoffen zijn hier MCPA, MCPP, glyfosaat, 2,4-D, DEET, diuron en de metaboliet AMPA. Opgemerkt wordt dat diuron al sinds 2000 verboden is en dat MCPA en MCPP vanaf 2017 alleen nog binnen de landbouw mogen worden toegepast. Oorzaken voor het nu nog aantreffen van deze stoffen wijzen in de richting van uitspoeling van historische verontreiniging, maar ook kan er sprake zijn van niet-toegestaan gebruik in stedelijk gebied of om middelen die zijn toegelaten bij het onderhoud van het spoortracé.²¹

Figuur 7 Aantallen GBM zoals waargenomen bij reguliere meetpunten van waterschap Hunze en Aa's in de loop van 2021. Gegevens gebaseerd op de jaarlijkse rapportage omtrent Meetresultaten van de Waterkwaliteit van de Drentsche Aa.

Bufferstroken

Er is consensus dat bufferzones effectief zijn om belasting van het oppervlaktewatersysteem door drift te reduceren, zeker als er vanggewassen aanwezig zijn met een hoogte vergelijkbaar aan die van de spuitboom.²² Driftreducerende spuittoestellen dragen bij aan reductie van de belasting van naastgelegen oppervlaktewater. Hagen op de rand van percelen hebben ook effect in orde grootte van tientallen procenten driftreductie.²³ Over het verminderen van de uit- en afspoeling is er minder eenduidigheid. De Unie van Waterschappen stelt recent dat er aandacht moet zijn voor het beheer van bufferstroken: een bufferstrook zonder gewas of plantengroei leidt tot meer afspoeling naar het oppervlaktewater en daarmee tot een verslechtering van de waterkwaliteit.²⁴

Er is in Nederland weinig recent praktijkonderzoek naar de effectiviteit van bufferstroken om de uit- en afspoeling van GBM, nutriënten en zware metalen te reduceren. In de veelal wat oudere onderzoeken is er minder aandacht voor het fenomeen afspoeling. Vergelijkingen met de genoemde drie stofgroepen is ingewikkeld omdat sommige GBM sterk adsorberen aan grond (net zoals fosfaat en zware metalen) en andere niet (net zoals nitraat). De effectiviteit is daardoor waarschijnlijk ook stofspecifiek. Het effect van bufferzones op uitspoeling is ook gering als het gaat om percelen die gedraineerd zijn: het transport gaat voor een groot deel onder de strook door naar het

21 Mondelinge mededeling ProRail bevestigt dat gebruik van GBM in dit gebied niet beperkt is uit oogpunt van de waterkwaliteit, zoals dat wel in grondwaterbeschermingsgebieden het geval is.

22 O.a. Effecten bufferstroken op de kwaliteit van oppervlaktewater in Noord-Brabant. Praktijkonderzoek Plant en Omgeving: Wageningen, rapportnr. 510318, 2003.

23 Maatregelen ter beperking van de verontreiniging van oppervlaktewater door gewasbeschermingsmiddelen. Federale overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen En Leefmilieu, Brussel, België, 2005

24 <https://unievandwaterschappen.nl/juste-implementation-van-maatregelen-nodig-voor-verbetering-waterkwaliteit-agrarisch-gebied>. Website bezocht op 16 juli 2023.

oppervlaktewater.²⁵ In Duits onderzoek wordt aangenomen dat 5 meter brede met gras begroeide bufferstroken 50% reductie geven in oppervlakkige afspoeling van GBM.²⁶ Om afspoeling van GBM substantieel via bufferstroken te verminderen, is een reductie van meer dan 90% gewenst (wat volgens het Duitse onderzoek vraagt om een strook van 10 m breed); dan is de belasting meer dan een factor 10 lager in plaats van factor twee. Inrichting en beheer zijn belangrijke aspecten bij het aanleggen van bufferstroken naast de bodemkundige eigenschappen en landgebruik.

2.4 Aard van de middelen

Uit de nadere analyse van de herkomst van middelen blijkt dat de waargenomen stoffen bij het innamepunt zowel GBM als afbraakproducten daarvan omvatten. Het grootste aandeel is herbiciden met meestal ca. 80% van de aangetroffen stoffen. Insecticiden en fungiciden dragen elk ca. 10% bij volgens de jaarrapportages. Tabel 1 laat een lijst zien van aangetroffen gewasbeschermingsmiddelen en biociden in het stroomgebied van de Drentsche Aa, hun toepassing en toelating.

Stof	Type	landbouw: hoofdgewassen	niet-landbouw toelating?
2,4-D	herbicide	landbouw breed	ja
AMPA (glyfosfaat)	metaboliët		
Boscalid	fungicide	akkerbouw/fruit/groente	nee
Carbendazim	fungicide	verbod sinds 2007	
chloridazon	herbicide	verbod sinds 2019	nee
DEET	insecticide		ja
dimethenamid	herbicide	bloembollen/vollegrond	nee
ethofumesaat	herbicide	bieten	nee
fluoxastrobin	fungicide	Granen en uien	nee
fluroxypyr	fungicide	granen/graszaad	nee
glyfosaat	herbicide	landbouw breed	nee
imidacloprid	insecticide	verbod sinds 2021	ja
lufenuron	insecticide	verbod sinds 2019	nee
MCPA	herbicide	landbouw breed	nee
MCPP	herbicide	landbouw breed	nee
metamitron	herbicide	bieten/bloembollen	nee
Metolachloor	herbicide	bloembollen/akkerbouw	nee
metribuzin	herbicide	bloembollen/akkerbouw	nee
oxamyl	insecticide		nee
pendimethalin	herbicide	Breed	nee
propamocarb	fungicide	aardappelen/bloemsterij	nee
prosulfocarb	herbicide	akkerbouw	nee
terbutylazine	herbicide	mais	nee
tetr+A1:A25-hydroftaal-imide (captan)	metaboliët	fruit- en sierteelt	nee

Tabel 1 Lijst van GBM met toepassing. Bron CLM, april 2023

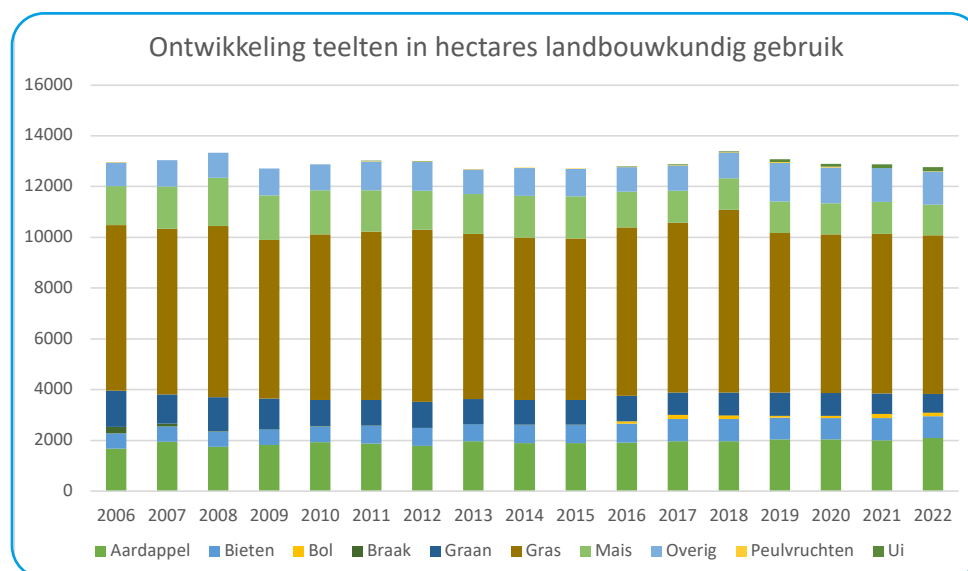
Herhaaldelijk worden stoffen aangetroffen die op het moment van bemonstering inmiddels verboden zijn of worden stoffen aangetroffen in stedelijk gebied die alleen in de landbouw mogen worden toegepast (en eventueel specifiek professioneel gebruik).²⁷ MCPA is hier een voorbeeld van. MCPA is ook de grootste probleemstof in het stroomgebied en kent een brede toepassing. Onder de waargenomen GBM zitten zowel sterk als zwak adsorberende stoffen en makkelijk en moeilijke afbreekbare. De milieuchemische eigenschappen van de aangetroffen GBM zijn dus divers.

²⁵ Alterra (2012). Effectiveness of non-fertilized buffer strips in the Netherlands. Final report of a combined field, model and cost-effectiveness study. Alterra, Wageningen, reportnr. 2290.

²⁶ Alterra (2012). Effectiveness of non-fertilized buffer strips in the Netherlands. Final report of a combined field, model and cost-effectiveness study. Alterra, Wageningen, reportnr. 2290.

²⁷ Van der Zaan, B. en Van Dongen, M., Effectmonitoring 2018 UPDA, Resultaten en conclusies, 19 december 2018

De commissie is op basis van grondgebruik gegevens nagegaan in hoeverre het grondgebruik veranderd is.²⁸ Figuur 8 laat de ontwikkeling in de periode 2006-2022 van het areaal teelten in hectares zien. Vanaf 2015 worden bollen en uien geteeld in het gebied. Het areaal bollen en het areaal uien variëren per jaar iets, maar beslaan elk steeds rond de 1,0 % van het totaal (142 ha in 2022). Zowel het areaal aardappelen als bieten nemen over de jaren toe, terwijl de arealen graan en maïs afnemen. De commissie realiseert zich dat de ontwikkeling van teelten per deelgebied kan verschillen en dat bepaalde teelten in deelgebieden meer voorkomen dan in andere deelgebieden.



Figuur 8 Ontwikkeling van areaal in hectares aan teelten in Drentsche Aa gebied voor de periode 2006-2022, bron Waterschap Hunze en Aa's

2.5 Conclusies en aanbevelingen

De commissie constateert dat de monitoringsdata voor GBM bij het innamepunt en bij de waterschapsmeetpunten een grillig patroon in de tijd kennen zowel binnen een jaar als over een periode van 10 jaar. Er is overtuigend bewijs dat GBM uit- en afspoelen naar het oppervlaktewater tijdens hevige regenbuien in de zomerperiode. Er zijn ook aanwijzingen dat naast afspoeling en drift, beregening (van gedraineerde percelen) kan leiden tot uit- en afspoeling van GBM. Dit laatste is een onderbelicht fenomeen.

Met betrekking tot GBM zijn de chemische en ecologische KRW doelen en de KRW doelen voor oppervlaktewater voor de bereiding van drinkwater gehaald in het KRW-referentiejaar 2021. De monitoringsresultaten laten echter zien dat voor een aantal GBM er risico's zijn dat de ecologische doelen en de doelen voor het oppervlaktewater voor drinkwater in 2027 niet worden gehaald. Er kan dan ook niet gewacht worden met maatregelen om GBM te reduceren. En hoewel vanwege veranderingen in de monitoring en analysemethoden het trekken van eenduidige conclusies wat onzeker is, is als het gaat om GBM er duidelijk geen sprake van een wezenlijke verbetering van de waterkwaliteit, die noodzakelijk is om de zuiveringsinspanning te verminderen.

De commissie constateert met de conclusies van het UPDA eindrapport dat er reden is tot bezorgdheid. Er is sprake van langjarige aanwezigheid van diverse GBM en hun afbraakproducten in het oppervlaktewater van het Drentsche Aa stroomgebied. De herkomst is zowel uit landbouwgebieden als stedelijk gebied. Wat daarbij de invloed van riooloverstorten is op de waterkwaliteit van de Drentsche Aa is, is niet goed bekend. Dit moet worden uitgezocht waarna er eventueel maatregelen kunnen worden genomen.

Tot slot wordt opgemerkt dat bij de normstelling combitoxiciteit niet is meegenomen, maar dat dit mogelijk wel relevant kan zijn gelet op de vele aangetroffen GBM. Daarnaast moet bedacht worden dat GBM gebruikt worden op basis van hun intrinsieke giftige eigenschappen. De aanwezigheid van deze stoffen in het watersysteem is vanwege humaan toxicologische overwegingen ongewenst en het geeft aan dat er sprake is van een tekortkoming in de toelatingsprocedure en/of van onjuist gebruik.

²⁸ Waterschap Hunze en Aa's, 2023.

3 Huidig juridisch instrumentarium

3.1 Inleiding

Voor het bereiken van de waterkwaliteitsdoelen, zoals beschreven in hoofdstuk 2, zijn er wetten en regels. Specifiek voor GBM zijn drie verschillende sporen onderscheiden:

- 1 GBM-spoor: regels voor toelating en gebruik
- 2 Waterspoor: reguleren van lozingen van GBM op oppervlaktewater²⁹
- 3 Ruimtelijke ordeningsspoor: reguleren grondgebruik

Naast deze drie sporen zijn er ook andere wetten en regels die indirect van invloed kunnen zijn op het gebruik van GBM. Zo kan bijvoorbeeld het beperken van de mogelijkheden van beregening invloed hebben op de gewaskeuze. Dit kan leiden tot een afname van het areaal van bijvoorbeeld kapitaalsintensieve teelten, waardoor er minder GBM ingezet worden. Ook de maatregelen ten behoeve van de instandhoudingsdoelen Natura 2000 kunnen leiden tot het verminderen van de inzet van GBM. Zo kunnen grondwaterstandsverhogingen bijdragen aan extensivering van het landbouwkundig gebruik en daarmee leiden tot afname van de inzet van GBM. Dit geldt ook voor natuurontwikkeling in het kader van Natuurnetwerk Nederland, waarbinnen agrarische gronden omgezet worden naar natuur. Indirecte maatregelen kunnen ook in de gebiedsprocessen, die in het kader van het Drents programma landelijk gebied opgestart worden, meegenomen kunnen worden.

De commissie heeft zich in het hiernavolgende hoofdstuk gericht op wetten en regels die ingezet kunnen worden om het gebruik van GBM direct terug te dringen. Paragraaf 3.2 van dit hoofdstuk beschrijft het anno 2023 beschikbare juridisch instrumentarium rond het gebruik van GBM. In paragraaf 3.3 is te lezen op welke wijze dit beschikbare instrumentarium voor de Drentsche Aa daadwerkelijk wordt ingezet.

3.2 Nu beschikbaar juridisch instrumentarium

Tabel 2 geeft een vereenvoudigd overzicht van de drie bovengenoemde sporen en de wetten en regelgeving die per spoor op dit moment van kracht zijn. De toelichting per spoor volgt daarna.

²⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 692, nr. 3, p. 620

Zorgplicht bestuursorganen

- 1 Duurzame veiligstelling openbare drinkwatervoorziening
- 2 Bij uitoefening taken en bevoegdheden is openbare drinkwatervoorziening dwingende reden van groot openbaar belang (art 2 Lid 2 Drinkwaterwet)

GBM spoor

REGULERING	NALEVINGSTOEZICHT EN HANDHAVING	INTERBESTUURLIJK
<ul style="list-style-type: none"> • Toelating en gebruiksvoorschriften (Ctgb) • Verbod gebruik niet-toegelaten GBM • Verbod professioneel gebruik GBM, m.u.v. land- en tuinbouw-bedrijven • Verbod gebruik GBM met prioritare stoffen nabij oppervlakte-wateren • Regels over o.a. <ul style="list-style-type: none"> - Goede praktijken, geïntegreerde GBM (GBM monitor), juist gebruik - Toepassingsmethoden, technieken en materialen - Verpakkingen - Keuring apparatuur voor toepassing GBM 	<p>Toezichthouders zijn ambtenaren van</p> <ul style="list-style-type: none"> • NVWA Inspectie SZW • Inspectie gezondheidszorg en jeugd • Waterschappen • Staatstoezicht op de Mijnen <p>Bevoegd gezag voor handhaving Minister LNV</p>	n.v.t.

Water spoor

REGULERING	NALEVINGSTOEZICHT EN HANDHAVING	INTERBESTUURLIJK
<ul style="list-style-type: none"> • Lozingen GWB op oppervlaktewateren afkomstig van agrarische bedrijven in rijksregels (Afd. 3.5 Abm) o.m. <ul style="list-style-type: none"> - Spuitvrije zone per teelt - Voorgeschreven driftreducerende technieken - Gebruik soort GBM apparatuur - Gebruiksverbod bij windsnelheden • Beperkt voor waterschappen d.m.v. maatwerkvoorschriften in individuele gevallen (nee, tenzij). Bijv. ruimere spuitvrije zone in kwetsbare gebieden (drinkwaterwinning) 	<ul style="list-style-type: none"> • Toezichthouders <ul style="list-style-type: none"> - Door DB waterschap aangewezen toezichthouders • Bevoegd gezag voor handhaving <ul style="list-style-type: none"> - DB waterschap 	Doorwerking nationaal/provinciaal waterbeleid via bindende instructie-regels en instructie naar uitoefening taken en bevoegdheden waterschappen

RO spoor

REGULERING	NALEVINGSTOEZICHT EN HANDHAVING	INTERBESTUURLIJK
<ul style="list-style-type: none"> • Aanvullende regulering landgebruik in BP voor zover nodig t.b.v. aan Drentsche Aa toegekende functie Drinkwaterwinning <ul style="list-style-type: none"> - Regulering werkzaamheden met GBM, algemene regels en (aanleg) vergunningstelsel, bijv. ruimere spuitvrije zone dan o.g.v. waterspoor (evt. i.c.m. vergunningplicht) • Vooral van belang bij regulering toelaten (nieuw) agrarisch grondgebruik in BP • Wegbestemmen bestaand legaal grondgebruik lastig vanwege toelatingsplanologie, verplicht overgangsrecht en onteigening. Evt. wel bij een bredere integrale ruimtelijke afweging. • Wegbestemmen onbenutte gebruiksmogelijkheden, planschade, tenzij redelijke termijn gegund voor alsnog benutten 	<ul style="list-style-type: none"> • Toezichthouders <ul style="list-style-type: none"> - Door ministers BZK, GS en B&W aangewezen toezichthouders (RUD) • Bevoegd gezag voor handhaving <ul style="list-style-type: none"> - B&W 	Doorwerking nationaal/provinciaal ruimtelijk beleid naar gemeentelijke ruimtelijke besluiten via bindende instructie-(regels) en reactieve aanwijzing

Tabel 2 Overzicht drie reguleringssporen voor GBM

Drinkwaterwet

Alle bestuursorganen hebben op grond van de Drinkwaterwet een zorgplicht voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening, ongeacht in welk spoor zij taken en bevoegdheden hebben. Bij de uitoefening van die taken en bevoegdheden is de openbare drinkwatervoorziening een dwingende reden van groot openbaar belang.³⁰ Dat betekent dat een bestuursorgaan bij de afweging van belangen aan de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening een zwaarwegend gewicht moet toekennen.

GBM spoor

De Europese Richtlijn voor Gewasbeschermingsmiddelen (GBR) stelt een kader vast voor de totstandbrenging van duurzaam gebruik van pesticiden, die op grond van de Gewasbeschermingsverordening zijn toegelaten.³¹ De richtlijn beoogt dit te bewerkstelligen door de risico's en effecten van pesticiden op de menselijke gezondheid en het milieu te reduceren en door de bevordering van geïntegreerde en alternatieve plaagbestrijding.³²

De richtlijn verplicht de lidstaten om een nationaal actieplan vast te stellen waarin kwantitatieve doelstellingen, streefcijfers, maatregelen en tijdschema's worden vastgesteld om de risico's van gewasbeschermingsmiddelen voor de menselijke gezondheid en het milieu te verminderen.³³ Artikel 11 van GBR richt zich op de bescherming van de drinkwatervoorziening en stelt dat bij voorkeur gebruik wordt gemaakt van GBM die niet zijn aangemerkt als gevaarlijk voor het aquatische milieu en die geen prioritair stoffen bevatten. En ook, dat de meest doeltreffende toepassingstechnieken moeten worden ingezet om te voorkomen dat GBM in het oppervlaktewater terecht komen. Momenteel is er een Europese verordening in procedure, die de richtlijn moet gaan vervangen. Deze verordening heeft als doelstelling het gebruik en het risico van GBM te verminderen en zal rechtstreeks werken in de Nederlandse rechtsorde.³⁴

Het College toelating gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) is verantwoordelijk voor de toelating en gebruiksregels van GBM in Nederland.³⁵ Niet door het Ctgb toegelaten middelen mogen niet gebruikt worden. Gebruik van wel toegelaten middelen mag niet in strijd zijn met de toelatingsvoorschriften. Land- en tuinbouwbedrijven mogen toegelaten GBM gebruiken overeenkomstig de toelatingsvoorschriften. Ander professioneel gebruik van GBM is behoudens uitzonderingen niet toegestaan.³⁶

Waterspoor

Het Rijk stelt via het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm) algemene regels voor lozingen van GBM op oppervlaktewater vanuit agrarische activiteiten.³⁷ Van een lozing is sprake als volgens de algemene ervaringsregels voorzienbaar is dat de stoffen direct of indirect in oppervlaktewater worden gebracht.³⁸ Het gaat dus niet alleen om lozen via drainage (of andere werken), maar ook om het gebruiken van GBM in de directe nabijheid van een oppervlaktewaterlichaam, voor zover de ervaring leert dat deze stoffen door de lucht of de bodem in het opper-

³⁰ Art 2, lid 2. Drinkwaterwet

³¹ Pesticiden zijn gewasbeschermingsmiddelen en biociden (zie art. 3 lid 10 Gbr)

³² Art. 1 Richtlijn 2009/128/EG.

³³ Art. 4 Gewasbeschermingsrichtlijn (art. 81a Wgb).

³⁴ Verordening van het Europees parlement en de Raad inzake duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/2115, COM(2022) 305 final. Zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2022%3A0305%3AFIN>

³⁵ Home | College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (ctgb.nl)

³⁶ Art. 27b Bgb.

³⁷ Art. 6.2 lid 1 onder b jo. art. 6.6 Waterwet, jo. art. 1.4 jo. art. 1.6 jo. afdeling 3.5 Activiteitenbesluit milieubeheer. Onder de Omgevingswet zullen deze lozingen worden gereguleerd in afdeling 3.6 Besluit activiteiten leefomgeving.

³⁸ HvJ EU 29 september 1999, C-231/97, ECLI:EU:C:1999:458, AB 2000/22, m.nt. C.W. Backes, en C-232/97, ECLI:EU:C:1999:459, Milieurecht Totaal 1999/3811, m.nt. Van Rijswijk.

vlaktewaterlichaam terecht kunnen komen.³⁹ Het waterschapsbestuur is verantwoordelijk voor de handhaving van deze regels en is bevoegd om in individuele gevallen strengere of minder strenge maatwerkvoorschriften op te stellen.⁴⁰ Daaronder valt ook het vaststellen van een bredere teeltvrije zone voor kwetsbare oppervlaktewaterlichamen, zoals de Drentsche Aa.⁴¹ Ook kan het waterschapsbestuur maatwerkvoorschriften voor lozingen van GBM vanuit agrarische activiteiten opstellen, tenzij het Abm daarin uitputtend voorziet.⁴²

Ruimtelijke ordening

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het reguleren van het grondgebruik met het oog op een goede ruimtelijke ordening. Daarvoor moet de gemeenteraad een bestemmingsplan vaststellen, waarin bestemmingen aan de grond worden toegekend met bijbehorende regels. De provincie kan, als dat vanwege een provinciaal belang voor een goede ruimtelijke ordening nodig is, via een Provinciaal Inpassingsplan (PIP) deze bevoegdheid van gemeenten overnemen voor specifieke gebieden en locaties.

Het opnemen van regels over GBM in een bestemmingsplan (of PIP) kan alleen als dat voor de toegekende bestemming noodzakelijk is. Dit betekent drie dingen:

- 1 Regels ter bescherming van de drinkwaterfunctie zijn alleen mogelijk als het bestemmingsplan (of PIP) deze functie aan de Drentsche Aa toekent.
- 2 Als het gebruik van GBM met het oog op de bescherming van de drinkwaterwinningsfunctie afdoende via de andere twee sporen is (of kan worden) geregeld, dan kan dat niet meer via het ruimtelijke spoor.⁴³
- 3 De (aanvullende) regulering van het gebruik van GBM in het bestemmingsplan moet een effectieve maatregel zijn om de verbetering van de waterkwaliteit met het oog op de drinkwaterwinningsfunctie te realiseren.

Het voorkomen of beperken van emissies van GBM naar de Drentsche Aa via het ruimtelijke spoor kan dus alleen aanvullend op het GBM- en waterspoor als dat nodig is met het oog op de drinkwaterfunctie van de Drentsche Aa. Dan moet vooral gedacht worden aan indirecte emissies via bodem, grondwater en lucht die geen lozingen in de zin van de Waterwet zijn (diffuse bronnen) en dus niet via het waterspoor kunnen worden gereguleerd. Maar ook dan zijn de mogelijkheden van het ruimtelijk spoor, zeker wat betreft het beperken van bestaand legaal grondgebruik, beperkt. Een bestemmingsplan (of PIP) kan een grondgebruiker namelijk niet verplichten om bestaand legaal gebruik te wijzigen of te stoppen. Dat kan alleen als de gemeente of provincie de grond binnen een redelijke termijn (doorgaans 10 jaar) gaat verwerven. Totdat de gronden verworven zijn, kunnen de grondeigenaren het bestaande legale gebruik voortzetten.⁴⁴ Als een grondeigenaar (nog) geen gebruik maakt van de gebruiksmogelijkheden die het geldende bestemmingsplan biedt, dan heeft de gemeente (of provincie) meer mogelijkheden. Onbenutte gebruiksmogelijkheden kunnen namelijk worden wegbestemd zonder dat de grond hoeft te worden aangekocht of onteigend. Wel heeft de grondeigenaar in beginsel recht op compensatie voor de waardevermindering van de grond (planschadevergoeding).⁴⁵

Tot slot moet het wegbestemmen van de gebruiksmogelijkheden die het geldende bestemmingsplan biedt evenredig zijn in verhouding tot de belangen van de grondeigenaren. Dat betekent dat niet alleen moet worden gemotiveerd dat het wegbestemmen van deze gebruiksmogelijkheden een geschikte maatregel is

39 Zie memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 692, nr. 3, p. 620: "Onder het brengen van stoffen direct in een oppervlaktewaterlichaam worden in navolging van de Waterwet ook situaties verstaan, waarbij stoffen in de directe nabijheid van een oppervlaktewaterlichaam vrijkomen en via een kort transport door de lucht of de bodem naar de erfvloer heeft uitgewezen ter plekke in het oppervlaktewaterlichaam geraken. Zo worden in het Activiteitenbesluit milieubeheer regels gesteld aan gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen langs oppervlaktewaterlichamen. (...) Van direct in een oppervlaktewaterlichaam brengen is geen sprake, wanneer het transport over een langere afstand plaatsvindt en niet op voorhand duidelijk is, in welk oppervlaktewaterlichaam de stoffen zullen geraken en op welke wijze."

40 Art. 1.2 Abm. Bevoegd gezag is de beheerder van het oppervlaktewaterlichaam als het gaat om lozen in de zin van art. 6.2 Waterwet.

41 Art. 3.85 Abm.

42 Art. 2.1 lid 1 onder d jo. lid 4 Abm en art. 3.84 Abm.

43 Zie o.m. ABRvS 15 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:328, AB 2015/179.

44 Art. 3.2.2 Bro.

45 Art. 6.1 Wro.

om de waterkwaliteit te verbeteren (zie hierboven), maar ook dat de maatregel in een concreet geval niet onredelijk bezwarend is voor de grondeigenaar. Dit laatste zal over het algemeen niet snel het geval zijn als de maatregel noodzakelijk is voor de verbetering van waterkwaliteit ten behoeve van de drinkwaterwinningsfunctie. Gemeenten (en provincie) moeten immers op grond van de Drinkwaterwet aan de bescherming van de openbare drinkwatervoorziening een zwaarwegend belang toekennen. Bovendien heeft de grondeigenaar in beginsel recht op een schadevergoeding bij verlies van onbenutte gebruiksmogelijkheden.

Het waterschap heeft de mogelijkheid om in het kader van de watertoets bij het beoordelen van bestemmingsplannen voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen te wijzen op de mogelijke gevolgen voor de waterkwaliteit met het oog op de drinkwaterwinning en te adviseren hoe deze het beste kunnen worden beperkt. Dat advies is niet bindend. De gemeente kan daar gemotiveerd van afwijken.

Toezicht en handhaving

De taken en bevoegdheden op het gebied van toezicht en handhaving zijn bij verschillende bestuursorganen belegd. Zo zijn de landelijke Inspecties Leefomgeving en Transport, Inspectie SZW, de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit, Inspectie gezondheidszorg en jeugd, de minister van LNV en de waterschappen betrokken bij toezicht en handhaving van de GBM-regels. Voor het toezicht en de handhaving van de regels voor lozingen is het waterschap bevoegd gezag. Voor het ruimtelijk spoor ligt dit bij B&W van de gemeenten. Toezichtstaken kunnen ook worden overgedragen aan de Omgevingsdienst (Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe).

GBM- en waterspoor zijn belangrijkst

Als het gaat om de regels voor GBM moet vooral gekeken worden naar het GBM- en het waterspoor. Beide sporen bieden voldoende juridische instrumenten om emissies te beperken. Het ruimtelijk spoor kan alleen aanvullend worden gebruikt als dit geschikt en noodzakelijk is voor de verbetering van de waterkwaliteit met het oog op de drinkwaterwinningsfunctie.

3.3 Inzet beschikbaar instrumentarium in de praktijk

De commissie heeft bekeken in hoeverre het bestaand instrumentarium wordt benut. Dat blijkt niet over de hele linie het geval. Aan het slot van deze paragraaf zijn de bevindingen in tabel 3 samengevat.

Zorgplicht Drinkwaterwet

Invulling van de zorgplicht op grond van de Drinkwaterwet is in beperkte mate in voor dit gebied relevante regelgeving terug te vinden. Zo heeft de provincie in de Provinciale Omgevingsverordening middels het aanwijzen van spuitvrije zones aandacht besteed aan de drinkwaterwinningsfunctie. Een aantal gemeenten heeft in het kader van de ruimtelijke ordening een zonering in het kader van de drinkwaterwinning en/of regels opgenomen in het bestemmingsplan.

Toelatingsbeleid

In de toelatingsprocedure van het Ctgb wordt tot nu toe geen rekening gehouden met afspoeling van GBM, uitspoeling via buisdrainage, atmosferische depositie en combitoxiciteit van middelen. De commissie constateert dat deze onderwerpen relevant zijn als het gaat om de aanwezigheid van GBM in het oppervlaktewater van de Drentsche Aa.

Dat het gebruik van toegelaten middelen overeenkomstig de geldende regels en voorschriften leidt tot overschrijdingen van de drinkwaternorm, kan de gebruikers in beginsel niet worden verweten. Dat is anders als overschrijdingen het gevolg zijn van het niet volgen van de gebruiksvoorschriften en/of gebruik van middelen die verboden zijn. De commissie heeft geen inzicht in de naleving van de gebruiksvoorschriften. Wel worden verboden middelen aangetroffen.

Gelet op het beginsel dat verontreiniging zoveel mogelijk bij de bron moet worden bestreden en het feit dat verontreiniging met GBM van zowel oppervlakte- en grondwater in heel Nederland een probleem is, ligt (generieke) aanscherping van die voorschriften op nationaal niveau voor de hand. Daarbij zou ook specifiek aandacht moeten zijn voor de emissieroutes naar oppervlaktewater (die voor drinkwaterwinning zijn bestemd).

De commissie verwacht dat aanscherping van de toelating GBM en/of strengere voorschriften voor het gebruik van GBM kunnen leiden tot reductie van emissies naar het oppervlaktewater.

Rechtstreeks werkende regels gericht op de drinkwaterwinningsfunctie

De landelijke regels voor het gebruik van GBM zijn er onder meer op gericht om lozingen op oppervlaktewateren te voorkomen of te beperken. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het verbod van het gebruik van GBM die prioritair stoffen bevatten nabij oppervlaktewateren, het gebruik van bepaalde (spuit)technieken en het aanhouden van teeltvrije zones. Het waterschap is het bevoegd gezag voor de handhaving van de regels voor lozingen. Deze regels zijn echter niet toegespitst op de bescherming van oppervlaktewateren die gebruikt worden voor drinkwaterwinning tegen GBM, terwijl met het oog op die functie strengere eisen nodig (kunnen) zijn.

In het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is het aanhouden van bufferstroken langs waterlopen een subsidievoorwaarde. Het gaat daarbij om stroken grond langs oppervlaktewateren waarop geen GBM mogen worden gebruikt. Na de derogatiebeschikking geldt vanaf maart 2023 alleen een verbod op het gebruiken van mest in bufferstroken.⁴⁶ Inhoudelijke harmonisatie van beide typen zonerings is in voorbereiding en wordt verwacht per 1 januari 2024.⁴⁷

Instructieregels

Zowel Rijk als provincies kunnen via juridisch bindende instructies en instructieregels de besturen van waterschappen en gemeenten verplichten om bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden uitvoering te geven aan rijks- en/of provinciaal beleid op het gebied van emissies van GBM naar oppervlaktewateren. Voor de waterschappen gaat het om instructieregels over de bevoegdheid tot het stellen van strengere maatwerkvoorschriften voor lozingen van GBM dan die in het Abm zijn geregeld.⁴⁸ Voor gemeenten gaat het om instructieregels voor het vaststellen van ruimtelijke besluiten, zoals het bestemmingsplan.⁴⁹ De provinciale instructieregels worden gesteld bij (of krachtens) provinciale verordening. De provincie moet toezien op de naleving van deze instructieregels. Van deze mogelijkheid heeft de provincie voor het beperken van emissies van GBM naar de Drentsche Aa geen gebruik gemaakt.

Lozingen

Lozingen vanuit drainagestelsels zijn in het Activiteitenbesluit milieubeheer vrijgesteld van vergunningplicht, omdat dit gezien wordt als een vorm van afstromend hemelwater.⁵⁰ Dit is zonder nadere regels toegestaan. Wel moet de algemene zorgplicht van art. 2.1 lid 3 Abm in acht worden genomen. Dit houdt in dat een bedrijf alle negatieve gevolgen voor het milieu zoveel mogelijk moet voorkomen of anders beperken.

Voor zover de commissie kan nagaan, heeft het waterschap geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het treffen van maatwerkvoorschriften om lozingen van GBM op de Drentsche Aa te voorkomen of te beperken. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het voorschrijven van bredere teeltvrije zones dan in Abm is voorgeschreven.

De Provinciale Omgevingsverordening (POV) wijst spuitvrije zones langs de Drentsche Aa aan waarbinnen toepassing van GBM is verboden.⁵¹ De commissie acht dit verbod echter onverbindend, omdat het provinciebestuur op grond van art. 1.2 Wm niet bevoegd is om voor agrarische bedrijven en gronden rechtstreeks werkende lozingsregels ter bescherming van de kwaliteit van oppervlaktewateren met een drinkwaterwinningsfunctie in de POV op te nemen. Regels met die strekking zijn immers al opgenomen in het Activiteitenbesluit, zoals teeltvrije zones en

46 Zie uitgebreider: Uitvoeringsregeling bufferstroken (Staatscourant 2023, 6071). Zie voor een nadere uitleg: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/bufferstroken>.

47 Kamerstukken II 2022/23, 33 037, nr. 484, p. 3-4. De regels zullen dan in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) worden opgenomen.

48 Deze instructieregels kunnen uitsluitend worden gesteld met het oog op een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer. Zie art. 3.11 lid 1 Wtw.

49 Deze instructieregels kunnen uitsluitend worden gesteld indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. Zie art. 4.1 lid 1 Wro.

50 Art. 3.3 lid 2 Abm.

51 Art. 6.17 POV.

regels over spuittechnieken.⁵² In het Activiteitenbesluit heeft het provinciebestuur geen bevoegdheden gekregen om afwijkende regels te stellen.⁵³ Het provinciebestuur heeft de verordenende bevoegdheid wel als het gaat om de bescherming van de kwaliteit van grondwater in aangewezen grondwaterbeschermingsgebieden met het oog op de drinkwaterwinning.⁵⁴

In aanvulling hierop vraagt de commissie zich af of de huidige aanwijzing van spuitvrije zones in de POV wel alle relevante waterlopen van het watersysteem omvat.

Ruimtelijk spoor

In de provinciale Omgevingsvisie 2022 wordt de Drentsche Aa als bron voor de drinkwatervoorziening genoemd. De omgevingsvisie is een zelfbindend document, waar burgers geen rechten aan kunnen ontleen of waardoor externen verplichtingen opgelegd krijgen.

De gemeente Aa en Hunze heeft in het Bestemmingsplan Buitengebied (vastgesteld op 5 september 2018) aan weerszijden van de Drentsche Aa een beschermingszone (milieuzone-waterwingebied en grondwaterbeschermingsgebied) opgenomen ter bescherming van de drinkwaterwinning, drinkwaterproductie en drinkwaterdistributie. Daar voorziet het bestemmingsplan in regels ten aanzien van een verbod op ondergrondse opslag van vloeistoffen, het gebruik van zwarte lijst bestrijdingsmiddelen, compost, zwarte grond, zuiveringszlib, reststoffen als meststoffen en bouwstoffen die vallen onder de reikwijdte van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming.⁵⁵

Het bestemmingsplan van de gemeente Aa en Hunze biedt op verschillende manieren bescherming tegen verontreiniging door GBM. Zo heeft de gemeente de gronden grenzend aan de Drentsche Aa over een relatief grote breedte veelal de bestemming 'Natuur' gegeven, waarbinnen alleen extensief agrarisch medegebruik is toegestaan, waarbij verondersteld wordt dat hier geen of beperkt gebruik van GBM zal plaatsvinden. Ook heeft de gemeente een aanlegvergunningstelsel opgenomen in het bestemmingsplan. Dit betekent dat er voor het aanleggen van drainage een vergunning moet worden aangevraagd. In hoeverre bij de verlening daarvan rekening moet worden gehouden met GBM heeft de commissie niet onderzocht. Door inwoners wordt daaraan getwijfeld. Bij de gemeente Aa en Hunze zijn echter vanaf 2014 geen aanvragen (en daarmee geen vergunningen of weigeringen) of handhavingszaken bekend zijn als het gaat om het aanleggen van drainage of leidingen (ondergronds).⁵⁶

In de bestemmingsplannen van de gemeenten Assen, Tynaarlo, en Midden-Drenthe zijn geen specifieke aanduidingen te vinden die de drinkwaterfunctie een bijzondere betekenis geven. De gemeente Tynaarlo heeft, net als Aa en Hunze, een ruime zone langs vrijwel de hele beek aangewezen als natuurfunctie.

In de beheersverordening Buitengebied van de gemeente Groningen zijn waterwin- en grondwaterbeschermingsgebieden aangeduid als milieuzone. Ook het gebied ten zuiden van het waterbedrijf bij De Punt is aangewezen als milieuzone. Daar gelden regels voor bouwen en de afstemmingsregel dat in deze gebieden de provinciale Omgevingsverordening van toepassing is.

⁵² Op grond van art. 6.2 lid 1 sub b jo. art. 6.6 lid 1 Wtw jo. art. 1.6 Abm.

⁵³ Art. 6.6 lid 3 Wtw biedt wel de mogelijkheid om die regelgevende bevoegdheid aan het provinciebestuur toe te kennen, maar daarvan is geen gebruik gemaakt. Wel kan het provinciebestuur met het oog op een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer een aanwijzing (art. 3.12 Wtw) geven of instructieregels (art. 3.11 lid 1 Wtw) stellen over de wijze waarop het waterschapsbestuur zijn maatwerkvoorschriftbevoegdheid t.a.v. de lozingen van GBM moet uitoefenen.

⁵⁴ Art. 1.2 Wm.

⁵⁵ In hoeverre deze regels noodzakelijk zijn in aanvulling op de bescherming die het GBM- en waterspoor bieden en dus voldoen aan art. 3.1 Wro (noodzakelijkheidsvereiste) kan worden betwist.

⁵⁶ Mail gemeente Aa en Hunze, 14 september 2023

Toezicht en handhaving

De provincie Drenthe, het waterschap Hunze en Aa's, de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUD) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit hebben alle vier een rol in het toezicht en handhaving van regels in de Drentsche Aa.

Provincie Drenthe

De afdeling Vergunning, Toezicht en Handhaving (VTH) van de provincie Drenthe is onder andere belast met het toezicht op de bepalingen in de POV, waarvoor 100 uur op jaarbasis beschikbaar is. Het gaat om de spuitvrije zone en het innameverbod van het vullen van spuitmachines met water uit de beek. De toezichthouders zijn geen Bijzonder Opsporingsambtenaren (BOA) en kunnen geen boetes opleggen. Er is een signaalfunctie richting bijvoorbeeld de NVWA, als het gaat om strafbare feiten.

Na inwerkingtreding van het provinciaal beschermingsregiem in de Drentsche Aa (medio jaren '90) is er actief toezicht geweest op de naleving van de bepalingen in de Provinciale Milieu Verordening. Er zijn regelmatig waarschuwingen uitgedeeld (zowel per brief als mondeling), maar deze hebben niet geleid tot sanctieoplegging. Handhaving vindt momenteel met name plaats naar aanleiding van meldingen; de afgelopen jaren gemiddeld 1 per jaar. Dit gaat meestal om beregeningsputten. De handhaver onderzoekt de melding en spreekt met de overtreder. Bestuurlijk is afgesproken geen boetes uit te delen.

Handhavers geven aan dat de huidige inzet wat betreft vergunningverlening, toezicht en handhaving in combinatie met de bestuurlijke lijn de afgelopen jaren niet voldoende was om de POV te handhaven. Aangegeven wordt dat naast het provinciale toezicht op de POV, de NVWA en waterschap de aangewezen instanties zijn om door toezicht en handhaving naleving af te dwingen.

Waterschap Hunze en Aa's

Het waterschap controleert aan de hand van veld- en heterdaadcontroles teelt- en spuitvrije zones (Activiteitenbesluit), lozingen (Waterwet), spuitmachines, toegepaste middelen, controle spuitdoppen, spuitlicentie (Wet Gewasbeschermingsmiddelen). Het waterschap controleert wekelijks. Tot 1 januari 2024 is de lijn als volgt; als meer dan 50 meter van het talud bij een sloot is doodgespoten of een ander middel zichtbaar gebruikt is, dan wordt er een boeterapport opgemaakt. Dit boeterapport gaat naar de NVWA, die vervolgens een boete oplegt en RVO informeert. RVO kan dan op de inkomenssteun voor de landbouwer korten (variërend van 3 tot 20%). Bij minder dan 50 meter geeft het waterschap op dit moment alleen een waarschuwing af. In 2022 zijn in de Drentsche Aa geen boeterapporten opgemaakt.

In 2023 heeft het waterschap voor toezicht en handhavingstaken gerelateerd aan GBM in de agrarische sector ongeveer 120 dagen voor het hele waterschapsgebied beschikbaar. Het waterschap geeft aan dat de handhaving en toezicht zowel qua organisatie als capaciteit op orde is. Hierbij wordt ingezet op vergroten bewustwording door uit te leggen waarom de regels er zijn. Boetes worden ingezet als uiterste middel, hetgeen gezien de ingeschatte nalevingsbereidheid bij 90% van de boeren niet vaak nodig is. Ook wordt gewezen op het gat dat soms tussen de formele regel en de praktijk bestaat, wat toezicht en handhaving complex maakt.

Beleidsmatige afstemming ten aanzien van toezicht en handhaving vindt in het Noordoostelijk Overleg Open Teelt plaats. Daar maken de noordelijke waterschappen en de NVWA jaarlijks een plan van aanpak en stellen zij samen jaarrapportages op.

Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUD)

De RUD (Omgevingsdienst) is verantwoordelijk voor het toezicht en handhaving op bedrijven, niet op het gebruik van GBM op landbouwpercelen. Het betreft controle op naleving van vergunningen (Activiteitenbesluit). Bij de RUD wordt sinds vier jaren gewerkt met het "risicogericht toezicht", op basis van milieurisico's (SBI-codes). Daarnaast wordt getracht om in overleg met de Drentse gemeenten toe te werken naar een uniform VTH-beleid. Punt van zorg is het werven van voldoende toezichthouders bij de RUD.

Nederlandse Voedsel en Water Autoriteit (NVWA)

De NVWA is verantwoordelijk voor het toezicht en handhaving van de Wet Gewasbeschermingsmiddelen. Het gaat o.a. om de bestrijdingsmiddelenkast, spuitinstallatie, spuitmiddelen (wettelijk gebruiksvoorschrift van middelen) en spuitlicentie. NVWA is een landelijke organisatie en stelt landelijk prioriteiten. De NVWA schat op basis van ervaring en voorkomende teelten, zoals het graslandareaal, in dat de hoeveelheid gebruikte GBM in het Drentsche Aa gebied relatief beperkt is. Het Drentsche Aa gebied heeft geen prioriteit binnen de handhaving. De NVWA heeft in 2022 geen inspecties gedaan op activiteiten in het Drentsche Aa gebied. Toezicht en handhaving bij particulier gebruik is niet geborgd.

UPDA

Het jaarverslag 2021 UPDA vermeldt dat in het kader van het UPDA project “Intensivering en verbetering van afstemming van handhaving en toezicht” gewerkt is aan een handhavingsplan. Dit plan is in de jaren 2018 en 2019 uitgevoerd, gekoppeld aan een aantal projecten. Vanwege Corona is het niet gelukt om gezamenlijk in kaart te brengen in welke delen en op welke specifieke plekken van het stroomgebied verhoogd risico is op vervuiling van de beek. Dit zou na de evaluatie van het UPDA programma kunnen worden opgepakt, aldus het jaarverslag 2021.

Spoor	Regel	Instantie	Praktijk
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> • Zorgplicht art 2. Drinkwaterwet beperkt terug te vinden in regelgeving • Toezicht: Versnipperde verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving • Toezicht en handhaving: waterschap op orde, zeer beperkte inzet NVWA, RUD en provincie • Verbetering samenwerking toezicht en handhaving, risicokaart niet opgesteld vanwege Corona 		
GBM	Toelating en gebruik GBM	Ctgb	<ul style="list-style-type: none"> • Toelating en gebruik van toepassing • In toelatingsbeleid ontbreken afspoeling, uitspoeling via drainage, atmosferische depositie en combitoxiciteit als criteria
Water	Lozingen GBM op grond van Activiteitenbesluit (afd. 3.5)	Waterschap Hunze en Aa's	<ul style="list-style-type: none"> • Conform wetgeving
	Verbod vullen en spoelen spuitmachines + toepassing GBM spuitvrije zones grondwaterbeschermingsgebied Drentsche Aa (art. 6.16 en 6.17 POV Drenthe)	Provincie Drenthe	<ul style="list-style-type: none"> • Regels zijn onverbindend, voor zover deze beogen lozingen van GBM op Drentsche Aa te voorkomen of te beperken.
	Maatwerkvoorschrift bevoegdheid	Waterschap Hunze en Aa's	<ul style="list-style-type: none"> • Niet ingezet
	Instructieregels GBM Rijk	Minister I&W	<ul style="list-style-type: none"> • Niet ingezet
	Instructieregels provincie	Provincie Drenthe	<ul style="list-style-type: none"> • Niet ingezet
	Watertoets	Waterschap Hunze en Aa's	<ul style="list-style-type: none"> • Niet bekend of GBM meegenomen worden
Ruimtelijke ordening	Bestemmingsplan Assen	Gemeente Assen	<ul style="list-style-type: none"> • Geen aanduiding drinkwaterwinningsfunctie
	Bestemmingsplan Midden-Drenthe	Gemeente Midden-Drenthe	<ul style="list-style-type: none"> • Geen aanduiding drinkwaterwinningsfunctie
	Bestemmingsplan Aa en Hunze	Gemeente Aa en Hunze	<ul style="list-style-type: none"> • Aanwijzing milieuzone-waterwingebied-grondwaterbeschermingsgebied langs de Drentsche Aa • Grotendeels natuurbestemming langs de Drentsche Aa met alleen extensief agrarisch gebruik • Aanlegvergunningstelsel, maar geen aanvragen/vergunningen sinds 2014
	Bestemmingsplan Tynaarlo	Gemeente Tynaarlo	<ul style="list-style-type: none"> • Geen aanduiding drinkwaterwinningsfunctie • Gronden naast de Drentsche Aa hebben natuurbestemming waar agrarisch gebruik niet is toegestaan.
	Bestemmingsplan Groningen	Gemeente Groningen	<ul style="list-style-type: none"> • Geen aanduiding drinkwaterwinningsfunctie
	Beheersverordening	Gemeente Groningen	<ul style="list-style-type: none"> • Aanwijzing milieuzone met verwijzing naar regels POV
	Provinciaal Inpassingsplan	Provincie Drenthe	<ul style="list-style-type: none"> • Niet ingezet

Tabel 3 Samenvattend overzicht regels in de praktijk

3.4 Conclusies en aanbevelingen

Bestaand instrumentarium wordt deels benut en is deels ontoereikend

Rijk, provincie, waterschap en gemeenten hebben allen een zorgplicht voor de drinkwatervoorziening. Diverse regels bieden deze bestuursorganen bevoegdheden om zorg te dragen voor het reguleren van emissies van GBM op oppervlaktewateren die voor de drinkwaterwinning worden gebruikt. Dit bestaand instrumentarium wordt deels benut en is deels ontoereikend.

De zorgplicht die op grond van de Drinkwaterwet voor alle bestuursorganen geldt om de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening als een dwingende reden van groot openbaar belang aan te merken, wordt niet of onvoldoende door bestuursorganen als leidend principe door de bestuursorganen gehanteerd.

Zo reguleert het landelijke toelatingsbeleid het gebruik van GBM onvoldoende om de reductiedoelen uit de Toekomstvisie gewasbeschermingsmiddelen in 2023 te bereiken.

Het instrumentarium binnen het waterspoor geeft het waterschap op dit moment de mogelijkheid om ter voorkoming en beperking van lozingen van GBM maatwerkvoorschriften in individuele gevallen te treffen. Dit is een omslachtige manier om lozingen van GBM in het Drentsche Aa gebied te reguleren. Deze mogelijkheid wordt niet benut.

De provincie heeft geen bevoegdheid om rechtstreeks werkende regels te stellen ter bescherming van de kwaliteit oppervlaktewater dat voor drinkwaterwinning wordt gebruikt, zoals dat wel het geval is voor het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden. De huidige provinciale verordening bevat dan ook onverbindende regels voor een spuitvrije zone.

De provincie maakt geen gebruik van instructieregels om het waterschap te verplichten in het Drentsche Aa gebied aanvullende maatwerkvoorschriften te stellen en zo reductie van lozingen van GBM vanwege de drinkwaterfunctie van de Drentsche Aa te bewerkstelligen.

De inzet van het ruimtelijk instrumentarium om bestaand legaal grondgebruik (ingrijpend) te beperken louter met het oog op de bescherming van de Drentsche Aa tegen verontreiniging met GBM is onder het huidige recht weinig realistisch, omdat de emissies van GBM naar de Drentsche Aa primair via het GBM- en waterspoor worden gereguleerd. Ook zijn bestaande rechten lastig in te perken, omdat deze een grote mate van juridische bescherming genieten (geen geboden en overgangsrecht). In een bredere (integrale) belangenafweging die in het kader van het PPLG plaatsvindt, waar de algehele waterkwaliteit, klimaat en stikstof een rol spelen, is de inzet van juridisch instrumentarium om bestaand legaal gebruik te beperken realistischer. Het belang van de bescherming van de Drentsche Aa tegen verontreiniging van GBM, kan daarbij worden meegenomen. De commissie pleit daar ook uitdrukkelijk voor.

Voor de beperking van onbenutte gebruiksmogelijkheden (teelt) die in geldende bestemmingsplannen (of t.z.t. omgevingsplannen) zijn opgenomen ziet de commissie meer mogelijkheden. Ook hierbij moet worden gemotiveerd dat deze gebruiksbepalingen geschikt en noodzakelijk zijn om de drinkwaterfunctie van de Drentsche Aa te beschermen en dat deze niet onevenredig zijn in verhouding tot de belangen van de grondeigenaren. Aangezien het gaat om de beperking van nog niet benutte gebruiksmogelijkheden zal dat eenvoudiger zijn aan te tonen dan bij de beperking van bestaand legaal gebruik.

De provincie kan de beperking van onbenutte gebruiksmogelijkheden in bestemmingsplannen bij gemeenten afdwingen door het stellen van instructieregels. Wel moet daarbij rekening worden gehouden met reeds geschetste voorwaarden (geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid) en planschadeclaims van grondeigenaren, die in beginsel recht op planschade hebben.

Toezicht en handhaving kan beter

Het toezicht en handhaving is in handen van verschillende bestuursorganen, hetgeen een effectieve en efficiënte aanpak ernstig bemoeilijkt. De inzet in capaciteit bij NVWA en provincie is beperkt en een gestructureerde samenwerking is in het kader van het UPDA project wel beoogd, maar vanwege Corona niet geëffectueerd. Dit kan opnieuw worden opgepakt. De beoogde risicokaart voor regionale druk kan bijdragen aan een meer gerichte samenwerking rondom toezicht en handhaving.

4 De Omgevingswet

4.1 Inleiding

Op 1 januari 2024 wordt de nieuwe Omgevingswet (Ow) van kracht. Voor het GBM-spoor verandert er niets. Ook de zorgplicht die bestuursorganen hebben op grond van de Drinkwaterwet voor de openbare drinkwatervoorziening en het zwaarwegende belang dat bestuursorganen volgens de Drinkwaterwet daaraan toe moeten kennen, wijzigen niet. Voor het water- en ruimtelijke spoor voorziet de Omgevingswet wel in een aantal belangrijke wijzigingen die relevant zijn voor de reductie van emissies van GBM naar de Drentsche Aa. Tabel 4 aan het eind van paragraaf 4.2 vat de mogelijkheden samen. Dit hoofdstuk sluit af met conclusies en aanbevelingen (paragraaf 4.3).

4.2 Instrumentarium Omgevingswet

Zorgplicht op grond van Besluit activiteiten Leefomgeving

De rijksregels voor lozingen van GBM afkomstig van agrarische activiteiten op regionale oppervlaktewaterlichamen, waaronder de Drentsche Aa, veranderen niet. Ze zijn voortaan te vinden in het Besluit Activiteiten Leefomgeving (Bal).^{57,58} Naast deze specifieke regels geldt voor deze agrarische activiteiten ook de specifieke zorgplicht van art. 2.15 Bal. Deze zorgplicht houdt in dat in geval degene die deze activiteiten verricht, weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat deze activiteiten nadelige gevolgen hebben voor het milieu, de veiligheid en gezondheid en voor het watersysteem⁵⁹, verplicht is om maatregelen te treffen. Het gaat om maatregelen die redelijkerwijs kunnen worden gevegd om die gevolgen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt, moeten die activiteiten achterwege worden gelaten.

Waterschap

Het waterschapsbestuur kan in afwijking van de rijksregels (Bal) strengere of aanvullende (maatwerk)regels voor GBM-lozingen⁶⁰ in de waterschapsverordening stellen, als dat voor de bescherming van de waterkwaliteit (in verband met de drinkwaterfunctie) vereist is. Dit kan door in de waterschapsverordening gebiedsgerichte regels of maatwerkregels voor lozingen op een oppervlaktewaterlichaam op te nemen. Maatwerkregels kunnen ook een meldingsplicht of vergunningplicht inhouden.^{61,62} Ter voorkoming of beperking van lozingen van GBM kan het waterschapsbestuur in individuele gevallen van de rijksregels afwijkende of aanvullende maatwerkvoorschriften stellen, zoals bredere teeltvrije zones of spuittechnieken.⁶³ Wel moet onderbouwd worden dat de maatwerkregels of maatwerkvoorschriften nodig zijn voor de bescherming van de waterkwaliteit in het kader van de drinkwaterwinning. Dit moet worden beoordeeld aan de hand van KRW-doelen en/of regionaal beleid, zoals de UPDA-doelstelling. De maatwerkregels en maatwerkvoorschriften moeten daarnaast een aanvulling zijn op de generieke regelgeving op grond van het Bal en de Wgb⁶⁴ en zij moeten evenredig (geschikt, noodzakelijk en evenwichtig in een concreet geval) zijn. Dat wil zeggen dat zij geschikt en noodzakelijk zijn om aan de waterkwaliteitsdoelstellingen bij te dragen. Ook moet duidelijk worden welke effecten kunnen worden verwacht. Tot

57 Afd 3.6 Bal. Het gaat onder meer om regels voor het telen van gewassen in de openlucht (par. 3.6.3 Bal), waar in art. 3.209 Bal naar wordt verwezen.

58 Daarbij gaat het onder meer om de regels over het aanmaken en via vaste leidingen transporteren van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (par. 4.62 Bal), het aanmaken van gewasbeschermingsmiddelen op landbouwgronden en bij het telen van gewassen in open lucht (par. 4.64 Bal), het behandelen van geoogste gewassen met gewasbeschermingsmiddelen (par. 4.65 Bal), het reinigen van voertuigen of werktuigen voor agrarische activiteiten (par. 4.90 Bal).

59 Uitgewerkt in art 2.2 Bal.

60 Van een lozing is sprake als volgens de algemene ervaringsregels voorzienbaar is dat de stoffen direct of indirect in oppervlaktewater worden gebracht. Het gaat dus niet alleen om lozingen met behulp van een werk (zoals drainage), maar ook om het gebruiken van GBM in nabijheid van oppervlaktewateren. Zie ook par. 3.2.

61 Art. 2.14 onder b Bal jo. art. 2.17 lid 1 onder a Ow.

62 Art. 2.15 lid 1 en 2 onder b Bal.

63 Art. 2.13 jo. art. 2.4 Bal.

64 Zoals een verbod om gewasbeschermingsmiddelen met prioritaire stoffen nabij oppervlaktewateren te gebruiken en de plicht om de toelatingsvoorschriften in acht te nemen bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Zie hoofdstuk 3.

slot moeten de maatwerkregels en maatwerkvoorschriften ook in een concreet geval evenwichtig zijn in verhouding tot het doel (waterkwaliteit) en de te verwachten positieve effecten.

Het waterschapsbestuur krijgt onder de Omgevingswet onder de eerder genoemde voorwaarden de bevoegdheid om lozingen van GBM vanuit drainages in de waterschapsverordening door middel van maatwerkregels te reguleren. Zolang het waterschapsbestuur van die bevoegdheid geen gebruik maakt, blijven voor deze lozingen de huidige regels van het Abm gelden. Dat betekent dat lozingen vanuit drainages onder de algemene zorgplicht blijven vallen.⁶⁵

Gemeente

Als in de waterschapsverordening regels voor lozingsactiviteiten op oppervlaktewaterlichamen staan om de drinkwaterfunctie te beschermen, dan is er geen ruimte meer om vergelijkbare regels voor deze lozingen in het omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan) op te nemen.⁶⁶ Als er een deugdelijke motivering is voor het ontbreken van die regels, dan wordt het ook lastig om dit alsnog via het omgevingsplan te regelen.

Met het oog op het beschermen van de chemische kwaliteit van oppervlaktewateren en de vervulling van maatschappelijke functies, in dit geval de drinkwaterfunctie, kan het gemeentebestuur voor het gebruik van GBM bij de in afd. 3.6 Bal geregelde agrarische milieubelastende activiteiten aanvullende of strengere maatwerkregels stellen in omgevingsplannen.⁶⁷ Ook kan het gemeentebestuur daarvoor in individuele gevallen maatwerkvoorschriften stellen als dat met het oog op de waterkwaliteit vanwege de drinkwaterfunctie nodig is.⁶⁸ Voor het stellen van deze maatwerkregels en -voorschriften geldt dat inzichtelijk zal moeten worden gemaakt dat ze nodig zijn en geschikt voor de (duurzame) bescherming van de waterkwaliteit van Drentsche Aa met het oog op het vervullen van de drinkwaterfunctie en dat ze in het concrete geval evenwichtig zijn (zie hierboven).

Ook kan het omgevingsplan grondgebruik reguleren dat indirect (dat wil zeggen als diffuse bron) kan leiden tot aantasting van de drinkwaterfunctie. De Ow biedt de mogelijkheid om geboden op te nemen zonder overgangsrecht, waardoor bestaand legaal gebruik kan worden beperkt. Maar een al te ingrijpende beperking van het grondgebruik, zoals het veranderen van landbouwfunctie in een natuurfunctie, kan nog steeds niet zonder grondverwerving. Beperkingen in de bestaande legale teelt van het type gewassen zullen in bepaalde gevallen onder voorwaarden wel mogelijk zijn, maar daar is een goede onderbouwing voor nodig. Daarbij zal onder meer moeten worden gemotiveerd waarom het GBM- en waterspoor de drinkwaterwinningsfunctie onvoldoende beschermen en waarom de gebruiksbeperkingen effectief, noodzakelijk en evenredig zijn. In dat kader zullen de effecten die de gebruiksbeperkingen (teelt) hebben op de waterkwaliteit van de Drentsche Aa en op de bedrijfsvoering van de grondeigenaar in beeld moeten worden gebracht en tegen elkaar moeten worden afgewogen. Bij het stellen van (maatwerk)regels in het omgevingsplannen en maatwerkvoorschriften moet het gemeentebestuur het belang van de openbare drinkwatervoorziening zwaar laten wegen. Ook kan dan een plicht tot compensatie van geleden schade gelden,⁶⁹ die kan worden beperkt door het bieden van een redelijke overgangsperiode. Evenals onder het huidige recht kunnen onbenutte gebruiksmogelijkheden onder dezelfde voorwaarden (geschikt, noodzakelijk en evenwichtig) worden wegbestemd. Ook in dat geval heeft de grondeigenaar in beginsel recht op nadeelcompensatie.⁷⁰

65 Op grond van de bruidsschat blijven de huidige regels van het Abm voor lozingen op oppervlaktewaterlichamen vooralsnog gelden (art. 2.4 Bruidsschat Waterschapsverordening). Zie par. 3.2.

66 Zie art. 2.2 Ow.

67 Die regels kunnen ook vergunning- en meldingsplichten inhouden.

68 Art. 2.13 jo. art. 2.3 Bal. Op het vaststellen van maatwerkvoorschriften zijn de beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteit van overeenkomstige toepassing (art. 2.13 lid 5 Bal). Daarbij wordt o.m. ook verwezen naar art. 8.22 Bkl op grond waarvan voor milieubelastende activiteiten met gevolgen voor het watersysteem o.m. de verenigbaarheid met bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen (zoals een drinkwaterwinningsfunctie) een beoordelingskader vormt.

69 Art. 15.1 lid 1 onder d en i Ow.

70 Zie par. 3.2.

Omgevingswaarden en programma

Met de Ow wordt het instrument omgevingswaarde geïntroduceerd. Een omgevingswaarde is een juridisch bindende doelstelling voor de overheden, die kan worden uitgedrukt in een inspannings- of resultaatsverplichting. De doelstellingen kunnen gekoppeld worden aan termijnen en er is een monitoringsverplichting.⁷¹ Gedacht kan worden aan een doelstelling die vergelijkbaar is met de UPDA-doelstelling (% overschrijdingen drinkwaternorm voor GBM t.o.v. een bepaald jaartal). Ook zou gekozen kunnen worden voor een strengere omgevingswaarde dan de nu geldende drinkwater-kwaliteitsnorm voor GBM. Als blijkt dat de omgevingswaarden niet worden bereikt, moeten de maatregelen worden aangescherpt.⁷² Andere overheden en betrokken partijen kunnen de provincie (juridisch) aanspreken op het niet (tijdig) realiseren van de omgevingswaarde.

De provincie kan in de eigen verordening een omgevingswaarde vaststellen en invulling geven aan de inspanningsverplichting uit de KRW om de waterkwaliteit te verbeteren en er zo voor zorgen dat de zuiveringsinspanning afneemt.⁷³ Hierbij is wel van belang dat de provincie ook de mogelijkheden heeft om de provinciale omgevingswaarde te bereiken. Dat wil zeggen dat het provinciebestuur de emissies van GBM naar de Drentsche Aa ook in voldoende mate moet kunnen beïnvloeden, hetzij door het treffen van feitelijke maatregelen dan wel door het stellen van regels in de omgevingsverordening en/of het geven van instructies en instructieregels aan gemeentebesturen en waterschapsbesturen.

De maatregelen die nodig zijn om de omgevingswaarde te bereiken, moeten in het stroomgebiedsbeheerplan en de water(beheer)programma's worden beschreven.⁷⁴ Mogelijke maatregelen zijn voorlichting en communicatie, stimuleringsmaatregelen, aanscherping regels voor gebruik van GBM nabij oppervlaktewateren (bijvoorbeeld het verbreden van spuitvrije zones), beperken van telen van bepaalde type gewassen in bepaalde gebieden, intensivering van toezicht en handhaving, etc.

Rechtstreekse regels, instructies en instructieregels in de provinciale verordening

Onder de Omgevingswet verdwijnt het Provinciaal inpassingsplan (PIP). Ter bescherming van de drinkwaterwinningsfunctie kunnen in de omgevingsverordening onder dezelfde voorwaarden als in het omgevingsplan⁷⁵ in aanvulling of ter aanscherping van de regels in het Bal maatwerkregels worden opgenomen voor het verrichten van agrarische activiteiten met GBM.⁷⁶ Daarvoor gelden dezelfde eisen als voor de vaststelling van maatwerkregels in het omgevingsplan (zie hierboven).

Voor het provinciebestuur geldt daarnaast nog een dubbele motiveringseis. De provincie moet namelijk onderbouwen dat het provinciaal belang (drinkwaterwinningsfunctie) niet doelmatig en doeltreffend door het gemeentebestuur kan worden behartigd⁷⁷ en dat het provinciebestuur dat belang niet doelmatig en doeltreffend door middel van de vaststelling van instructieregels en instructies kan behartigen.⁷⁸ Dat er met de bescherming van de waterkwaliteit van de Drentsche Aa een provinciaal belang is gemoeid dat niet doelmatig en doeltreffend door gemeenten kan worden behartigd, is relatief eenvoudig te onderbouwen, alleen al omdat de Drentsche Aa in meerdere gemeenten is gelegen. De motivering dat instructieregels en instructies onvoldoende doeltreffend en doelmatig zijn voor een goede bescherming, zal gerelateerd moeten worden aan het niet kunnen realiseren van de KRW-doelstellingen en de UPDA-doelstelling. Ook is daarbij nog van belang dat tegen omgevingsplannen rechtstreeks bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat en tegen de omgevingsverordening niet.⁷⁹

71 Art. 20.1 lid 1 Ow.

72 Art. 3.11 Ow.

73 Zie voor deze inspanningsverplichting art. 7 lid 3 KRW.

74 Art. 3.10 lid 2 onder a Ow.

75 Zie hierboven.

76 Die regels kunnen ook vergunning- en meldingsplichten inhouden.

77 Art. 2.3 lid 2 Ow (subsidiariteitsvereiste).

78 Art. 4.2 lid 2 Ow.

79 Wel kan de rechtmatigheid van de regels in een omgevingsverordening bij wijze van exceptieve toetsing aan de bestuursrechter worden voorgelegd in een beroep tegen een besluit dat om de omgevingsverordening is gebaseerd, zoals een verleende of geweigerde vergunning. Bij een geconstateerde onrechtmatigheid zal de bestuursrechter de regels uit de omgevingsverordening in beginsel buiten toepassing laten of onverbindend verklaren.

In de omgevingsverordening kunnen net als in een omgevingsplan geen regels worden gesteld over lozingsactiviteiten op oppervlaktewateren, omdat deze al op grond van het Bal en de waterschapsverordening worden geregeld. In de praktijk betekent dit dat de provincie redelijk beperkt is in het stellen van rechtstreeks bindende regels voor het gebruik van GBM.⁸⁰

De provincie kan ook onder de Omgevingswet in de omgevingsverordening juridisch bindende instructies en instructieregels opnemen voor het waterschapsbestuur en het gemeentebestuur, zodat zij bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden de drinkwaterwinningsfunctie beschermen. Het provinciebestuur kan ingrijpen als bij de vaststelling van een omgevingsplan (of de verlening van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit) door het gemeentebestuur een (provinciale) instructieregel niet in acht wordt genomen. Daarmee kan het provinciebestuur voorkomen dat de besluitvorming in strijd met de instructieregel (of ander provinciaal beleid) in werking treedt.⁸¹

Zo kan de omgevingswaarde via provinciale instructieregels juridisch bindend doorwerken naar het waterschap en de gemeente. Met de instructieregels kunnen inhoudelijke eisen aan het waterbeheerprogramma en de waterschapsverordening worden gesteld.⁸² Ook kan de provincie het waterschap via instructieregels verplichten om maatwerkregels en/of maatwerkvoorschriften voor de lozing van GBM op te stellen.

Gemeenten en waterschappen moeten instructieregels bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden in acht nemen. Instructieregels bieden de provincie ook de mogelijkheid om van gemeenten te eisen dat zij in het omgevingsplan de Drentsche Aa de drinkwaterfunctie toekennen en dat zij daarvoor aanvullende beschermende regels opnemen, bijvoorbeeld voor het telen van gewassen. Die regels kunnen verplichten tot het actief aanpassen van omgevingsplannen. Bij de aantasting van bestaande rechten moeten wel de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht worden genomen (evenredigheid) en art. 1 EP ERVM (eigendomsbescherming). Bovendien kunnen instructieregels alleen worden gesteld als een provinciaal belang dit met het oog op een evenwichtige toedeling van functies dat noodzakelijk maakt. Ook hier geldt dus dat GBM- en waterspoor de primaire sporen zijn om emissies van GBM zoveel mogelijk te voorkomen en te beperken.

Ook zouden instructieregels gemeenten kunnen verplichten tot het vaststellen van een rioleringsprogramma en de inhoud daarvan. Anders dan onder het huidige recht, is de vaststelling van een rioleringsprogramma op grond van de Omgevingswet namelijk niet langer verplicht.⁸³

Provincies kunnen zelf bepalen welke mate van juridische binding uitgaat van de inhoud van instructieregels voor het gemeente- of waterschapsbestuur. Zo kan worden bepaald dat een omgevingswaarde in acht moet worden genomen, maar ook zou kunnen worden volstaan met een motiveringseis over hoe met de omgevingswaarde rekening is gehouden. Dit laatste geeft de gemeenten en waterschappen meer beoordelingsruimte.

80 Voor de bescherming van de kwaliteit van grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden met het oog op drinkwaterwinning is de motivering eenvoudiger, omdat dit een specifieke taak is die - anders dan de bescherming van de drinkwaterwinningsfunctie van oppervlaktewateren - op grond van art. 2.18 lid 1 sub c Ow wel uitdrukkelijk aan de provincie toegekend. Omdat deze taak uitdrukkelijk aan de provincie is toegekend, kan het provinciebestuur ter uitoefening van die taak zelf rechtstreeks werkende (maatwerk)regels in de omgevingsverordening vaststellen en omdat die bevoegdheid niet primair bij het gemeentebestuur ligt.

81 Art. 16.21 Ow.

82 Overigens geldt er al een verplichting voor het waterschapsbestuur om bij de vaststelling van het waterbeheerprogramma rekening te houden met het regionale waterprogramma, voor zover dat programma ziet op watersystemen die bij het waterschap in beheer zijn en het gaat om onderdelen die uitvoering geven aan de KRW. Zie art. 3.7 Ow.

83 Art. 2.16 lid 1 onder a sub 3 Ow.

OMGEVINGSWET	
RIJK	
Algemene regels (afd 3.6 Bal)	<ul style="list-style-type: none"> Aanscherpen en aanvullen algemene regels voor agrarische milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten die daarvan afkomstig zijn, o.m. ten aanzien van gebruik GBM.
Zorgplicht (art 2.15 Bal)	<ul style="list-style-type: none"> Specifieke zorgplicht voor degenen die milieubelastende activiteit of daarvan afkomstige lozingsactiviteit verricht om maatregelen te treffen als redelijkerwijs een vermoeden bestaat van nadelige effecten op milieu, veiligheid en gezondheid
PROVINCIE	
Omgevingswaarde in POV	<ul style="list-style-type: none"> Aanvullende omgevingswaarde voor reductie GBM-emissies als KRW-inspanningsverplichting om zuiveringsinspanningen te verlagen.
Instructieregels en instructies waterschap	<ul style="list-style-type: none"> Instructieregels inhoud Waterbeheerprogramma (WBP): in acht nemen omgevingswaarde reductie GBM. Instructieregels inhoud waterschapsverordening: verplichting lozingen GBM reguleren, evt. in aanvulling op of afwijking van Bal (bijv. voorschrijven minimale afmetingen spuitvrije zones in waterschapsverordening of meldplicht opnemen voor (mogelijke) lozingen (bepaalde) GBM). Motiveringsplicht bijdrage waterschapsverordening aan reductie GBM. Verplichting maatwerkvoorschriften t.a.v. specifieke lozingen GBM als nodig voor KRW-doelen en aanvullende omgevingswaarde.
Regionaal waterbeheerprogramma/ SGBP	<ul style="list-style-type: none"> Toekenning maatschappelijke functie aan drinkwaterwinning in stroomgebied Drentsche Aa. Maatregelenprogramma bereiken KRW-doelen en aanvullende omgevingswaarde gericht op verlaging zuiveringsinspanningen.
Instructieregels en instructies gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> Verplichte toekenning drinkwaterfunctie Drentsche Aa in omgevingsplan. Motiveringsplicht wijze waarop omgevingsplan rekening houdt met drinkwaterwinningfunctie. Inhoud omgevingsplanregels t.b.v. bescherming drinkwaterwinningfunctie (bijv. teeltbeperkingen). Verplicht stellen van aanvullende maatwerkregels emissiereductie GBM agrarische milieubelastende activiteiten (afd 3.6 Bal). Verplichting rioleringsprogramma (GRP) om riooloverstorten te voorkomen (bijv. gescheiden vuil- en hemelwater-rioleringsstelsel).
Omgevingsverordening (POV)	<ul style="list-style-type: none"> Aanvullende maatwerkregels over gebruik GBM bij agrarische milieubelastende activiteiten (voor zover nodig, geschikt en evenredig) Toekennen drinkwaterwinningsfunctie Drentsche Aa. Regels over grondgebruik (bijv. teeltbeperkingen). Dubbele motiveringseis.
WATERSCHAP	
Waterschapsverordening	<ul style="list-style-type: none"> Aanvullende maatwerkregels over lozingen van GBM vanuit agrarische milieubelastende activiteiten (afd. 3.6 Bal), zoals spuitvrije zones en regulering lozingen vanuit drainages. (voor zover nodig, geschikt en evenredig).
Maatwerkvoorschriften	<ul style="list-style-type: none"> Inzetten maatwerkvoorschriften voor individuele lozingen GBM.
GEMEENTEN	
Omgevingsplan	<ul style="list-style-type: none"> Aanvullende maatwerkregels over gebruik GBM bij agrarische milieubelastende activiteiten (voor zover nodig, geschikt en evenredig) Toekennen drinkwaterfunctie aan de Drentsche Aa. Regels (voor zover nodig, geschikt en evenredig) over grondgebruik (bijv. teeltbeperkingen).
Maatwerkvoorschriften	<ul style="list-style-type: none"> Maatwerkvoorschriften gebruik GBM bij agrarische milieubelastende activiteiten in individuele gevallen.
Rioleringsprogramma (niet verplicht o.g.v. Ow)	<ul style="list-style-type: none"> Maatregelen ter voorkoming riooloverstorten

Tabel 4 Samenvatting mogelijkheden Omgevingswet

4.3 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Met de inwerkingtreding van de Ow in 2024 ontstaan er ruimere bevoegdheden voor zowel waterschap, provincie als gemeenten om emissies van GBM naar het oppervlaktewater te reguleren. De belangrijkste daarvan zijn het vaststellen van maatwerkregels, het vaststellen van een provinciale omgevingswaarde voor de waterkwaliteit met het oog op de drinkwaterfunctie en de via instructieregels verplichtende doorwerking daarvan in de waterschapsverordening en de omgevingsplannen.

Het inperken van bestaand legaal grondgebruik wordt op grond van de Ow minder lastig, maar de reductie van emissies van GBM moet nog steeds primair via het GBM- en waterspoor worden gereguleerd. Het omgevingsplan of de omgevingsverordening spelen daarbij een aanvullende rol. Steeds moet worden gemotiveerd dat het vaststellen van (maatwerk)regels ter beperking van GBM-emissies naar de Drentsche Aa in omgevingsplannen of de omgevingsverordening geschikt, noodzakelijk en in het concrete geval evenwichtig is. De effectiviteit van gebruiksbepalingen en de gevolgen ervan voor grondeigenaren in concrete gevallen moeten inzichtelijk worden gemaakt. Het opleggen van gebruiksbepalingen kan leiden tot de plicht tot schadevergoeding.

Aanbevelingen

Voor een effectieve inzet van het beschikbare juridisch instrumentarium is het nodig om goed te overwegen welk instrumentarium in een concreet geval proportioneel is om reductiedoelstellingen ten aanzien van GBM te bereiken. De commissie denkt aan:

- Voorbereidingen te treffen om de Omgevingswaarde als inspanningsverplichting in de POV op te nemen, ten behoeve van reductie van GBM in de Drentsche Aa met termijnen en monitoringsverplichtingen voor het waterschap.
- Provinciale instructieregels en/of instructies voor het waterschapsbestuur op te stellen voor de uitoefening van zijn bevoegdheid om lozingen van GBM op de Drentsche Aa te reguleren.
- Als waterschap gebruik te maken van de ruimere mogelijkheden, die het waterschapsbestuur met de Omgevingswet krijgt om lozingen op de Drentsche Aa te reguleren met (behulp van maatwerkregels) in de waterschapsverordening, voor zover daarmee een betekenisvolle bijdrage kan worden geleverd aan het beperken van de GBM-belasting van de Drentsche Aa. Het gaat daarbij niet alleen om lozingen door middel van een werk, zoals lozingen uit drainagesystemen, maar ook om het gebruik van GBM in de nabijheid van de Drentsche Aa waarvan de ervaringsregels leren dat de GBM via kort transport door de lucht of de bodem in de Drentsche Aa terecht komen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om bredere spuitvrije zones dan in het Bal is voorgeschreven.
- De mogelijkheid te benutten om aanvullend op de generieke regelgeving (Bal en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden) maatwerkregels in het omgevingsplan te stellen, als dat nodig is voor een duurzame bescherming van de waterkwaliteit ten behoeve van de drinkwaterwinning. Het provinciebestuur kan met behulp van instructieregels en/of instructies gemeentebesturen daartoe verplichten. Als dat niet doelmatig of doeltreffend is, kan het provinciebestuur ook zelf deze maatwerkregels in de omgevingsverordening opnemen.
- Een provinciale instructieregel op te nemen zodat in omgevingsplannen aan de Drentsche Aa de functie drinkwaterwinning wordt toegekend en bij de herziening van omgevingsplannen rekening wordt gehouden met de drinkwaterfunctie van de Drentsche Aa, in die zin dat geen nieuwe vormen van ruimtegebruik worden toegestaan die kunnen leiden tot significante negatieve gevolgen voor de waterkwaliteit van de Drentsche Aa. Het gemeentebestuur zal daardoor uitdrukkelijk moeten motiveren dat nieuwe vormen van grondgebruik die het bestemmingsplan mogelijk maakt geen negatieve gevolgen hebben voor de waterkwaliteit van de Drentsche Aa. Daarbij kan ervanuit worden gegaan dat de in het GBM- en waterspoor gestelde regels in acht worden genomen. De provincie kan een reactieve interventie plegen, als de gemeente onvoldoende kan aangeven hoe in het omgevingsplan rekening is gehouden met de drinkwaterfunctie. Het deel van het omgevingsplan dat door de reactieve interventie wordt getroffen, treedt dan niet in werking. De provincie zal herzieningsprocedures voor omgevingsplannen op dit punt dan ook goed moeten monitoren.
- Onbenutte gebruiksmogelijkheden in omgevingsplannen op te sporen die vanwege het GBM-gebruik een nadelige invloed kunnen hebben op de waterkwaliteit van de Drentsche Aa en deze gebruiksmogelijkheden te laten vervallen.

Als het bovenstaande niet mogelijk, doeltreffend of doelmatig is, zou de inzet van het omgevingsplan kunnen worden overwogen om bestaande vormen van legaal grondgebruik te beperken, bijvoorbeeld door teeltbeperkingen. Provinciale instructieregels of instructies zouden daar ook toe kunnen verplichten. Op korte termijn ligt het beperken van bestaande vormen van legaal grondgebruik echter minder voor de hand, gezien de complexiteit daarvan en omdat het alleen aanvullend op het GBM- en waterspoor kan worden ingezet. Daarbij is ook van belang dat het beperken van bestaand legaal gebruik – zeker op de korte termijn – doorgaans gepaard zal gaan met de plicht om geleden nadeel te compenseren.

In de bredere gebiedstransitie kan de beperking van GBM met het oog op de bescherming van de waterkwaliteit van de Drentsche Aa wel worden meegenomen. In dat geval wordt het onderdeel van de langere termijn ontwikkeling van de Drentsche Aa, en gaat het niet meer alleen om GBM, maar ook om de algehele waterkwaliteit, waterkwantiteit, stikstof, geurhinder, etc. In een dergelijke ontwikkeling kan worden bezien of bestaande legale vormen van grondgebruik zouden moeten worden beperkt of beëindigd. De commissie pleit ervoor dit belang in de relevante gebiedsprocessen uitdrukkelijk mee te nemen.

Bijlage

Samenstelling Commissie

M. Kool (voorzitter)

H. Kusters (voorzitter)

Prof. dr. J. Griffioen, hoogleraar waterkwaliteitsbeheer, Universiteit Utrecht

Prof. mr. dr. F.A.G. Groothuijse, hoogleraar Europees en nationaal omgevingsrecht, Universiteit Utrecht

Drs. mr. M. Buitenkamp (secretaris)

De provincie Drenthe heeft de commissie
voorzien van informatie.

Colofon

Advies van de Commissie UPDA vervolg

Uitgebracht aan Gedeputeerde Staten provincie Drenthe

op 27 oktober 2023

Omslag: schilderij Stroomdallandschap bij Taarlo, Berend Groen, 1989, collectie Drents Museum

