

Vergaderjaar 2018–2019

27 625

Waterbeleid

Nr. 471

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2019

De Kaderrichtlijn Water (KRW) vormt al geruime tijd het vertrekpunt voor het waterkwaliteitsbeleid in Nederland en andere Europese lidstaten. De richtlijn schrijft voor dat de Europese Commissie deze richtlijn uiterlijk 19 jaar na inwerkingtreding (2000) evalueert en zo nodig wijzigingen voorstelt. Met deze brief informeer ik uw Kamer over dit proces en de Nederlandse inzet daarbij. Ook reageer ik op uw verzoek op het rapport van Natuur & Milieu over waterkwaliteit en biodiversiteit.

Proces en algemene inzet

De Commissie onderzoekt de relevantie van de richtlijn, coherentie in het bredere Europees beleid, efficiëntie en effectiviteit en de toegevoegde waarde van regelgeving op Europees niveau. Als basis voor de evaluatie van de KRW gebruikt de Commissie onder meer een beschrijving van de toestand van de Europese wateren door het Europees Milieuagentschap¹, de beoordeling door de Commissie² van de tweede stroomgebiedbeheerplannen uit 2015 (bijlagen Kamerstuk 31 710, nr. 45) en de resultaten van publieke consultatie. De Commissie werkt nu aan aanbevelingen en komt dit najaar met conclusies. Op grond hiervan kan de Commissie voorstellen doen voor aanpassing van de richtlijn. Dat zal zijn na het aantreden van een nieuwe Eurocommissaris op 1 november.

Als het komt tot voorstellen van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, zal de Nederlandse inzet worden gebaseerd op deze brief en het gesprek daarover met uw Kamer. Door bijeenkomsten (zoals dit jaar

¹ <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water>

² http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm; dezelfde informatie is gebruik voor de Environmental Implementation Review van april dit jaar, http://ec.europa.eu/environment/eir/country-reports/index2_en.htm

16 januari en 9 mei 2019) en in afzonderlijke gesprekken heb ik afgestemd met regionale overheden en maatschappelijke organisaties. Veel van deze partijen hebben ook de eigen inzet in het proces gepubliceerd³.

Nederland onderschrijft de algemene doelstelling van de richtlijn, het beschermen en waar nodig verbeteren van de waterkwaliteit met het oog op duurzaam gebruik daarvan. De regering heeft in oktober 2016 steun gegeven aan de conclusies van de Milieuraad (Kamerstuk 21 501-08, nr. 646), waarin deze doelstelling is bevestigd en de Commissie wordt opgeroepen «om een voortgezette en ambitieuze uitvoering op nationaal niveau tegen 2027 en daarna mogelijk te maken, rekening houdend met de belangrijkste, nieuwe uitdagingen voor waterbeheersplanning.»⁴

Op grond van ervaringen met de richtlijn en in afstemming met betrokken partijen, heeft Nederland een aantal onderwerpen ingebracht in het Europese traject tot nu toe. Mijn inzet is om deze ook bij het beoordelen van wijzigingsvoorstellen van de Commissie als uitgangspunt aan te houden. De onderwerpen zijn hierna uitgewerkt en onderverdeeld in «*De KRW vanaf 2027*», «*Nieuwe chemische stoffen*» en «*Communicatie, inspraak en de vervuiler betaalt*».

De KRW vanaf 2027

In de aanloop naar de eerste stroomgebiedbeheerplannen van 2009 heeft het Kabinet besloten maximaal de tijd te nemen om de maatregelen uit te voeren (Kamerstuk 27 625, nr. 80). Ook andere lidstaten hebben hiervoor gekozen. Zo worden de kosten gespreid en verlaagd door synergie met andere maatregelen te benutten, en is er meer ruimte voor innovatieve oplossingen. De richtlijn stelt dat alle maatregelen om een goede toestand te bereiken uiterlijk in 2027 moeten zijn genomen. Als er sprake is van «natuurlijke omstandigheden», dan mag het langer duren voordat het effect van die maatregelen zichtbaar is. Als er andere redenen zijn dat doelen in 2027 niet worden gehaald, dan dient voldaan te worden aan de strikte motivering voor «minder strenge doelen» – daarvoor moet Nederland in ieder geval kunnen aantonen dat het zich maximaal heeft ingespannen. Ook na 2027 dienen er iedere 6 jaar stroomgebiedbeheerplannen opgesteld te worden.

Ik onderschrijf de ambitie om de nu bekende opgave uiterlijk in 2027 met maatregelen aangepakt te hebben. Maar daarna wil ik nadrukkelijk verder kunnen. We hebben immers te maken met nieuwe opgaven zoals klimaatverandering, energietransitie en opkomende chemische stoffen. Ook wil ik na 2027 bovenstroomse landen kunnen blijven aanspreken op hun inzet om de waterkwaliteit verder te verbeteren. Ik pleit er daarom voor om enerzijds vast te houden aan de ambitie om in 2027 de zaken op orde te hebben en tegelijk ambitieus verder te kunnen na 2027.

Nieuwe chemische stoffen

Binnen de KRW worden op dit moment – voor de beoordeling van de zogenoemde *chemische toestand* van oppervlaktewater – stoffen onderscheiden op grond van de Richtlijn prioritaire stoffen. Daarnaast zijn er chemische stoffen, die onderdeel uitmaken van de beoordeling van de zogenoemde *ecologische toestand* van oppervlaktewater en de kwaliteit

³ https://ipo.nl/files/5515/5076/2969/IPO_Positon_paper_EU_waterrichtlijnen.pdf; <https://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2019/03/Positionpaper-Kaderrichtlijn-Water-2019.pdf>; http://wwwf.panda.org/wwf_news/?uNewsID=343035; http://www.vewin.nl/standpunten/paginas/Europese_Kaderrichtlijn_Water_180.aspx

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/env/2016/10/17/>

van grondwater. Deze groepen chemische stoffen zijn vastgesteld als relevant voor de waterkwaliteit en kennen eigen randvoorwaarden. Ik streef naar harmonisatie van die randvoorwaarden, opdat nieuwe (schadelijke) chemische stoffen binnen de KRW en de Grondwaterrichtlijn kunnen worden genormeerd en de doelen voor deze stoffen met een realistisch tijdsplan kunnen worden behaald.

Er komen steeds nieuwe chemische stoffen bij en die worden ook in het oppervlakte- en grondwater aangetroffen. Van veel stoffen zijn de effecten niet voldoende bekend en er zijn daardoor (nog) geen milieukwaliteitseisen. Op nationaal niveau zet ik in op een ketenaanpak, daarbij is op een aantal terreinen een aanpak op Europees niveau wenselijk voor een gelijk speelveld. En ook omdat het effectiever is om met EU-breed geldende gebruiksbeperkingen «aan de voorkant» te voorkomen dat stoffen in het water komen, in plaats van nationale maatregelen na de constatering dat stoffen worden aangetroffen in het water.

Er zijn diverse Europese initiatieven om te voorkomen dat nieuwe chemische stoffen in het water komen. De Commissie heeft begin dit jaar een strategie voor de aanpak van resten van geneesmiddelen gepubliceerd⁵, waarbij elementen uit de Nederlandse ketenaanpak zijn overgenomen. Microplastics staan op de agenda met onder andere de EU Plasticsstrategie, en de EU-richtlijn om eenmalig te gebruiken plastic producten terug te dringen is een feit⁶. Het Europees Chemie Agentschap (ECHA) heeft recent een beperkingsvoorstel ingediend⁷ voor microplastics die bewust worden toegevoegd aan producten die door consumenten en professionals worden gebruikt. Samen met de Staatssecretaris streef ik naar een beter geïntegreerd Europees beleidskader voor de aanpak van chemische stoffen (bijlage bij Kamerstuk 22 112, nr. 2680 en Kamerstuk 35 000 J, nr. 30). De Richtlijn Industriële Emissies en REACH vormen andere Europese kaders, waarin emissies van chemische stoffen geregeld worden. Ook hier beogen wij een betere koppeling van de toelating van chemische stoffen aan de effecten van die stoffen in het milieu. Dit geldt ook voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden en het voorkómen dat deze stoffen in het grond- en oppervlaktewater worden aangetroffen in concentraties boven de milieukwaliteitseisen.

De monitoring van al deze stoffen, evenals van de planten en dieren, is nodig om zicht te hebben op de toestand van het water. Het is een grote opgave om dit volledig te doen binnen beheersbare kosten. Daarom is het goed dat er nieuwe, meer kosteneffectieve methoden beschikbaar komen. Denk aan een DNA-analyse om soorten in het oppervlaktewater te identificeren. En effectgerichte monitoring om de toxiciteit van het totaal aan chemische stoffen te bepalen. De huidige KRW, daterend uit 2000, schrijft in detail voor hoe gemeten moet worden. Dat vormt een rem op de ontwikkeling en invoering van innovatieve methoden. Ik pleit voor meer flexibiliteit om kosteneffectieve methoden te kunnen toepassen.

Communicatie, inspraak en de vervuiler betaalt

Nederland heeft al in 2015 internationaal aangekaart dat de presentatie van resultaten met de «one-out-all-out»-methode geen recht doet aan de werkelijke toestand van het water en bovendien ongeschikt is om de voortgang zichtbaar te maken en draagvlak voor maatregelen te krijgen en houden. Er is nu ook steun uit wetenschappelijke hoek, dat een uitgebreid

⁵ <http://ec.europa.eu/environment/water/water-dangersub/index.htm>

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2019/01/18/single-use-plastics-council-confirms-agreement-which-bans-certain-throwaway-plastic-items/>

⁷ <https://echa.europa.eu/registry-of-restriction-intentions/-/dislist/details/0b0236e18244cd73>

meetprogramma met deze werkwijze tot een te negatief beeld leidt⁸. Ik wil benadrukken dat de kwaliteit uiteindelijk op alle onderdelen moet voldoen, maar vanwege de communicatie is de nadruk op het eindoordeel op basis van «one-out-all-out» ongewenst. Op dit moment worden de resultaten in onze eigen stroomgebiedbeheerplannen al per parameter getoond en niet volgens «one-out-all-out». Als aanpassing van de richtlijn op dit punt niet mogelijk is, zal Nederland zoeken naar andere manieren van informatievoorziening aan de Commissie om de resultaten van Nederland beter bruikbaar te laten zijn voor vergelijking met andere lidstaten.

De huidige richtlijn schrijft voor verschillende tussenproducten steeds 6 maanden formele consultatie voor. De praktijk leert dat alle betrokken partijen gedurende de planperiode van 6 jaar goed samenwerken. Formele inspraak acht ik daarom alleen nodig voor de ontwerp-stroomgebiedbeheerplannen en daarbij volstaat 6 weken. Dit sluit aan bij de nationale procedure op andere plannen, zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Op dit punt acht ik meer flexibiliteit van de richtlijn gewenst.

In de huidige richtlijn zijn bepalingen opgenomen over de terugwinning van kosten voor waterdiensten en het uitgangspunt dat de vervuiler betaalt. De Commissie en de lidstaten hadden verschillende opvattingen over de reikwijdte hiervan. Het Europese Hof heeft in 2014 aangegeven dat kostenterugwinning één van de instrumenten is waarover de lidstaten beschikken, maar dat er geen verplichting is om dit voor alle waterdiensten toe te passen. Er zijn ook andere manieren denkbaar om de doelen te realiseren⁹. Nederland past kostenterugwinning toe op de levering van drinkwater, de zuivering van afvalwater en diverse andere waterdiensten. De OECD heeft geconcludeerd dat met name de economische prikkels om vervuiling van water te verminderen zwak zijn (Kamerstuk 28 966, nr. 27). Ik ben van mening dat de gebruiker, en zeker de vervuiler, wel mag worden aangesproken als dit praktisch uitvoerbaar is, en ben in afwachting van voorstellen van de Unie van Waterschappen hiervoor (Kamerstuk 35 000 J, nr. 7). Anderzijds ben ik van mening dat het een nationale keuze moet blijven hoe doelen optimaal gerealiseerd kunnen worden en dat hiervoor geen verdergaande Europese verplichting wenselijk is.

Onderzoek van Natuur & Milieu naar waterkwaliteit en biodiversiteit

Bij het Algemeen Overleg Leefomgeving van 7 maart 2019 (Kamerstuk 29 383, nr. 318) heb ik uw Kamer een reactie toegezegd over het rapport van Natuur & Milieu over waterkwaliteit en biodiversiteit¹⁰. Ik onderschrijf met Natuur & Milieu dat een goede waterkwaliteit van levensbelang is. Ook voor de biodiversiteit. De waterkwaliteit is op veel onderdelen al verbeterd; het water is helderder geworden, er staan op veel plaatsen weer waterplanten en verschillende vissoorten zijn teruggekomen¹¹. De huidige waterkwaliteit is in het algemeen voldoende voor veel gebruiksfuncties, zoals drinkwaterproductie, landbouw, scheepvaart en recreatie¹². Die verbetering is echter niet zichtbaar als daarvoor de methode «one-out-

⁸ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S004896971835126X>

⁹ <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-525/12>

¹⁰ <https://www.natuurenmilieu.nl/wp-content/uploads/2019/03/Onderzoeksrapport-Waterkwaliteit-en-biodiversiteit.pdf>

¹¹ https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?utm_source=newsletter&utm_medium=e-mail&utm_campaign=user-mailing&msg=25184

¹² https://themasites.pbl.nl/balansvandeleeftomgeving/wp-content/uploads/PBL_2014_Waterkwaliteit-en-veiligheid_Balans_deel-6_1542.pdf

all-out» wordt gehanteerd, zoals in het rapport van Natuur & Milieu is gedaan.

Naast de maatregelen van waterbeheerders ben ik samen met alle waterpartners een Delta-aanpak Waterkwaliteit gestart. Enerzijds om de doelen van de KRW sneller te realiseren en anderzijds om ook in te zetten op andere problemen met de waterkwaliteit, zoals nieuwe chemische stoffen die aangetroffen worden in grond- en oppervlaktewater. Daarbij neem ik regie en werk ik samen met het Ministerie van LNV en andere betrokkenen. Partijen stellen gezamenlijk de stroomgebiedbeheerplannen op, ieder vanuit een eigen verantwoordelijkheid. Ik deel niet de conclusie van Natuur & Milieu dat versnippering van bestuurlijke verantwoordelijkheden het onnodig ingewikkeld maakt om eenduidig beleid op waterkwaliteit te ontwikkelen, uit te voeren en te handhaven. Het Nederlands systeem van «water-governance» ontving eerder complimenten van de OECD¹³. De conclusie van Natuur & Milieu dat Nederland de KRW slecht implementeert deel ik ook niet. De beoordeling van de tweede stroomgebiedbeheerplannen van 2015 door de Commissie¹⁴ leidt tot lichtere aanbevelingen voor Nederland dan voor veel andere lidstaten. De Commissie concludeert niet dat er sprake zou zijn van slechte implementatie.

Om de doelen van de KRW te realiseren zijn er nog flinke opgaven. Het rapport van Natuur & Milieu noemt onder andere de vervuiling door mest en bestrijdingsmiddelen. Ik ben het eens met de bevinding dat het handhaven van regels een belangrijk aandachtspunt is. Er wordt gewezen op problemen met de waterkwaliteit in «overige wateren», die geen onderdeel zijn van de rapportage aan de Europese Commissie. Het klopt dat er vooral in de kleinere wateren problemen zijn met mest en bestrijdingsmiddelen. De KRW geldt echter voor alle wateren en generiek beleid is ook voor alle wateren van toepassing. Waterbeheerders mogen representatieve waterlichamen aanwijzen om monitoring en rapportage kosteneffectief te houden, maar maatregelen gericht op het behalen van een goede toestand zijn nodig in alle wateren.

Het rapport van Natuur & Milieu wijst terecht op problemen met nieuwe chemische stoffen. Veel van deze stoffen, zoals resten van geneesmiddelen en microplastics, hebben (nog) geen milieukwaliteitseisen onder de KRW. Zoals eerder aangegeven zet ik me in om te voorkomen dat nieuwe stoffen in het water komen. Ik pak deze problematiek proactief op en streef naar een aanpak van zowel de bron als «end-of-pipe» (bijlage bij Kamerstuk 27 625, nr. 434; bijlage bij Kamerstuk 35 000 J, nr. 7 en Kamerstuk 30 872, nr. 222).

In het gesprek dat we hebben gehad met Natuur & Milieu zagen we gezamenlijk kansen om met «citizen science» burgers meer bewust te maken van waterkwaliteit en hun rol in het beschermen hiervan. Daarnaast kan dit ertoe bijdragen dat beter in beeld wordt gebracht waar het goed gaat en waar het beter moet. Ik ben graag bereid om hier samen met andere betrokken partijen aan bij te dragen.

Slotopmerking

De implementatie van de KRW in Nederland heeft een flinke inzet gevergd van de waterbeheerders, maar is in grote lijnen succesvol geweest. We

¹³ <http://www.oecd.org/governance/regional-policy/water-governance-netherlands.htm>

¹⁴ http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm; dezelfde informatie is gebruik voor de Environmental Implementation Review van april dit jaar, http://ec.europa.eu/environment/eir/country-reports/index2_en.htm

zoeken bij aanleg en renovatie van oevers naar natuurvriendelijke oplossingen en bij het beheer van sluizen houden we rekening met trekvissen. Mede hierdoor is Nederland op dit dossier sinds 2000 niet door het Europese Hof veroordeeld voor de implementatie van de richtlijn en is het aantal rechtszaken in Nederland zeer beperkt gebleven.

Recent is de Europese evaluatie van de Natura2000 richtlijnen afgerond. De conclusie van de Europese Commissie was dat de richtlijnen «fit for purpose» waren en dat de lidstaten beter moeten implementeren (Kamerstuk 33 576, nr. 100). Dit is ook een denkbare uitkomst voor de evaluatie van de KRW. Diverse lidstaten en belangenpartijen zijn van mening dat het heropenen van de richtlijn een risico is voor de algemene ambitie. Ik ben ook van mening dat de basis van de richtlijn goed is en voldoende rekening houdt met het speelveld, maar ik vind dat de richtlijn op onderdelen aan modernisering toe is om «fit for purpose» te blijven. Het gaat dan om relatief beperkte, technische aanpassingen om de flexibiliteit en de coherentie van de richtlijn te vergroten, om de communicatie over de resultaten te verbeteren en om zo de ambitie te versterken.

Als er voorstellen worden gedaan om de richtlijn aan te passen, heeft Nederland slechts een beperkt aandeel in de formele stemming. Aan de andere kant is Nederland sinds de inwerkingtreding van de KRW op Europees niveau zeer effectief geweest in het beïnvloeden van de uitleg en uitwerking van de richtlijn. Dit is een gevolg van een actieve inzet in diverse Europese werkgroepen en de goede samenwerking tussen rijk en regionale waterbeheerders in Nederland. We zullen ons ook in de komende periode hiervoor actief blijven inzetten.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga