

Vergaderjaar 2023–2024

27 625

Waterbeleid

Nr. 672

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2024

Een goede waterkwaliteit is essentieel voor mens en natuur: voor ons drinkwater, onze landbouw en industrie, onze recreatie en als leefgebied voor dieren en planten. De Rijksoverheid, waterschappen, provincies, gemeenten, drinkwaterbedrijven, kennisinstituten, landbouw, industrie en natuurorganisaties werken hard aan het verbeteren van de kwaliteit van het water. Het voldoen aan de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) in 2027 is een belangrijke graadmeter voor onze waterkwaliteit. Hierop wordt extra inzet gepleegd met het KRW-impulsprogramma.

De kwaliteit van ons oppervlaktewater hebben we de afgelopen decennia gestaag verbeterd. Er zijn veel voorbeelden in het land die dat laten zien. Het zeegras in de Waddenzee was bijna verdwenen, maar dat brengen we weer terug: door zaaien en aanplanten is tussen 2022 en 2023 bijna een verdubbeling van de zeegrasoppervlakte gerealiseerd. Door het aanbrengen van een luwte in het Groningse Hondshalstermeer bloeit het onderwaterleven daar weer op. In het glastuinbouwgebied Zuidpolder van Delfgauw is door extra toezicht en handhaving de hoeveelheid bestrijdingsmiddelen in het water met 75% gedaald. In Twente meandert de Dinkel weer en het omliggende beekdal is voor 25 hectare heringericht. De waterloop het Merkske, op de grens van Midden-Brabant met Vlaanderen, is met *nature based solutions* aangepakt en heeft nu een zeer goede ecologische toestand voor waterdieren. Sinds de aanleg van een vispassage trekken steeds meer vissen de polder in bij het Veerse Meer. Ten noorden van Bergen op Zoom is de nutriëntenbelasting van het Rietkreek-Langewater vanuit de rioolwaterzuiveringsinstallatie bijna gehalveerd door de introductie van extra nazuivering. In het waterschap Scheldestromen is 600 kilometer aan natuurvriendelijke oevers gerealiseerd en de aanwezigheid van waterdieren ligt daar nu significant hoger.

En zo zijn er tal van andere voorbeelden die zichtbaar maken dat het overall in het land loont om hard te werken aan een betere waterkwaliteit.

Dat is ook terug te zien in een verbetering van de kwaliteit van de natuur in zoet oppervlaktewater.¹

Op dit moment wordt ruim driekwart van het totaal aan KRW-doelen in alle waterlichamen in Nederland gehaald (in totaal ongeveer 100.000 doelen²). In oppervlaktewater wordt bijna 80% van de KRW-doelen voor stoffen³ gehaald. Voor de biologie in oppervlaktewater (vissen, waterplanten en andere waterorganismen) is dat nog iets minder dan de helft.⁴ In het grondwater wordt ruim 70% van de doelen gehaald.

De waterkwaliteit gaat vooruit, maar het tempo ligt nu nog te laag. Het vorig voorjaar gestarte interbestuurlijke KRW-impulsprogramma heeft op onderdelen al geresulteerd in versnelling en intensivering van maatregelen. Dit programma krijgt inmiddels ook positieve navolging in de vorm van KRW-impulsprogramma's van decentrale overheden. Ondanks deze ontwikkelingen is er echter nog een substantieel gat tot volledig KRW-doelbereik; de afname in normoverschrijdingen van gewasbeschermingsmiddelen is bijvoorbeeld gestagneerd, de kwaliteit van het grondwater verbetert niet, en veel maatregelen lopen vertraging op. Het is erg spannend of de huidige aanpak voldoende is om in 2027 aan de KRW te kunnen voldoen. Daarvoor is het nodig dat voor die tijd alle afgesproken maatregelen zijn uitgevoerd en de transitie in het landelijk gebied is doorgezet. Dit is mede afhankelijk van de inzet van het nieuwe kabinet, met name op het vlak van de aanpak van nutriënten en stoffen.

In de aanloop naar het wetgevingsoverleg Water eind dit jaar ontvangt de Kamer, zoals al eerder aangekondigd, de uitkomsten van de KRW-tussenevaluatie en zal meer precies blijken wat de prognose is voor het KRW-doelbereik in 2027.

Naast deze KRW-doelen zijn er uitdagingen met nieuwe, opkomende stoffen. Zo zien we steeds beter hoezeer ons water (net als onze bodem) verontreinigd is met bijvoorbeeld PFAS, hoe moeilijk het is dat weer weg te krijgen en welke gevolgen dit kan hebben voor onze gezondheid. Op 30 april jl. heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) een Signaalrapportage⁵ gestuurd over de noodzaak om te blijven werken aan een betere bescherming van de waterkwaliteit. Daarin wordt aangegeven dat het in Nederland vooralsnog niet lukt om de waterkwaliteit voldoende te verbeteren en wordt gewezen op het gevaar van schade aan drinkwater, voedselvoorziening, gezondheid en natuur. Ook wordt gewezen op het gevaar van economische schade door stagnatie bij activiteiten die in strijd komen met de waterkwaliteitsdoelen.

Dit laat nogmaals zien dat het van groot belang is om hard te blijven werken aan schoner water. Ook resultaten die na 2027 worden bereikt zijn van belang. Uiteindelijk doen we het voor onszelf en niet alleen omdat het juridisch moet. Het werken aan een goede waterkwaliteit gaat dus door en daarvoor zijn alle partijen nodig, over de volle breedte van de problematiek: van het klassieke waterkwaliteitsbeheer tot de ruimtelijke inrichting en de gehele productieketen. Dat geldt ook voor het buitenland, waar we deels van afhankelijk zijn. Nederland is dan ook gebaat bij grensoverschrijdende afspraken en Europese regelgeving.

¹ <https://www.clo.nl/indicatoren/nl205209-trends-in-kwaliteit-van-landnatuur-en-water-1990-2022>.

² Zo zijn er 745 oppervlaktewaterlichamen met elk rond de 140 doelen. Daarnaast zijn er doelen voor de 23 grondwaterlichamen.

³ Prioritaire stoffen, specifieke verontreinigende stoffen en nutriënten samen.

⁴ Deze cijfers betekenen niet dat de overige doelen allemaal niet gehaald worden. Een deel van de doelen is niet toetsbaar (bijna 12% van alle doelen), of daarvan is geen oordeel bekend (ongeveer 2% van alle doelen, bijvoorbeeld omdat monitoring ontbreekt).

⁵ Als bijlage 5 opgenomen bij de verzamelbrief actualiteiten water, Kamerstuk 27 625, nr. 670.

In deze brief, die de Kamer ontvangt mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en de Minister voor Natuur en Stikstof (NenS), wordt een overzicht gegeven van de voortgang van het waterkwaliteitsbeleid sinds het wetgevingsoverleg Water van 29 januari jl., met name met betrekking tot de KRW. Eerst wordt ingegaan op de KRW en de actielijnen van het KRW-impulsprogramma. Vervolgens worden enkele thema's apart besproken: nutriënten, bestrijdingsmiddelen, lozingen door bedrijven en rioolwaterzuiveringsinstallaties, en Europese ontwikkelingen.

Op 18 juni jl. heeft de Kamer ook een algemene verzamelbrief actualiteiten water ontvangen⁶ waarin is ingegaan op andere onderwerpen die raken aan waterkwaliteit en de KRW, zoals de ontwikkelingen met betrekking tot PFAS en enkele grondwateraspecten. Ook is daarin een reactie gegeven op voornoemde Signaalrapportage van de ILT.

KRW-impulsprogramma

Algemeen

In het KRW-impulsprogramma werken Rijk, provincies, waterschappen en stakeholders samen om in 2027 aan de KRW te kunnen voldoen. Tweemaandelijks vindt een Bestuurlijk Overleg KRW (BO KRW) plaats om het programma aan te sturen. Daarin is geconstateerd dat het helaas nog niet snel genoeg gaat. Er zijn veel goede plannen en bestuurlijke afspraken, maar ze komen nog onvoldoende snel tot uitvoering. Voor bijna alle opgaven is inmiddels wel helder wie precies waarvoor wat moet doen, met uitzondering van de onderwerpen indirecte lozingen en de vermindering van emissies vanaf agrarische percelen.⁷

Veel van de constateringën waarom het nog niet hard genoeg gaat, hangen samen met de wijze waarop bestuurders met elkaar en richting de eigen organisaties sturen: de *governance*. Daarin zijn aanpassingen nodig om meer versnelling en daadkracht te bewerkstelligen. Er is een scherpe analyse door bureau Berenschot verricht welke verbeteringen nodig en mogelijk zijn, mede op basis van een interviewronde gericht op de ervaringen en ideeën van ongeveer vijftig bestuurlijke (en hoog-ambtelijke) sleutelspelers.

Hieruit komt het beeld naar voren dat partijen weinig aanvullend handelingsperspectief zien voor zichzelf maar wel voor anderen, dat men onvoldoende weet wat de effecten zijn van maatregelen en hoe belangrijk die zijn om doelen te halen, dat de makkelijke maatregelen al genomen zijn en de resterende maatregelen lastige bestuurlijke keuzes vergen waarover nu onvoldoende scherp het gesprek wordt gevoerd. Ook moet de governance verbeterd worden.

De analyse en de mogelijke verbetervoorstellen voor de governance zijn besproken in het BO KRW en dit zal in het BO Water van 10 juli leiden tot besluitvorming. Het resultaat wordt daarna verder uitgewerkt en de Kamer zal in aanloop naar het wetgevingsoverleg Water hierover nader geïnformeerd worden.

Parallel daaraan wordt intussen doorgewerkt aan verbetering van de waterkwaliteit. Hieronder wordt de voortgang geschetst van de zeven actielijnen onder het KRW-impulsprogramma.

⁶ Kamerstuk 27 625, nr. 670.

⁷ Voor deze onderwerpen zijn verschillende overheden met verschillende bevoegdheden aan zet. Er zijn nadere afspraken nodig over de onderlinge coördinatie.

Dashboard

In zesjaarlijkse planperioden wordt aan de KRW-opgaven gewerkt. Voor de huidige planperiode (2022–2027) is afgesproken om nog 1725 KRW-maatregelen uit te voeren.⁸ Met het Landelijk dashboard KRW-maatregelen wordt de voortgang van deze KRW-maatregelen bijgehouden, om tijdig risico's op vertraging te inventariseren en die vervolgens te adresseren.

Op 19 december jl. ontving de Kamer de vorige versie van dit dashboard.⁹ Momenteel vindt een update van het dashboard plaats. Dit ontvangt de Kamer in het najaar, na overleg in de RBO's en vaststelling in het BO Water. Hieronder volgt een eerste indicatie van de bevindingen uit deze update.¹⁰

Eind 2023 was in totaal ongeveer 10% van de voor huidige KRW-planperiode (2022–2027) afgesproken maatregelen volledig uitgevoerd.¹¹ Uit de voorlopige cijfers van het dashboard blijkt dat tot en met 2023 bijna de helft van de gebiedsgerichte maatregelen nog in voorbereiding was en dat een deel van de maatregelen zeker niet eind 2027 volledig zal zijn uitgevoerd. Momenteel wordt uitgezocht om hoeveel en welke maatregelen het precies gaat. Met nu nog drie en een half jaar te gaan tot het moeten halen van de doelen eind 2027 zijn dit zorgwekkende indicaties.

Beheersing van risico's

Er is de afgelopen periode ingezet op beheersing van de in het vorige dashboard geïnventariseerde risico's. Daarbij is onder meer gekeken naar vertraging die optreedt bij KRW-maatregelen die onderdeel uitmaken van integrale projecten met meerdere beleidsdoelen zoals het Hoogwaterbeschermingsprogramma, Natura 2000, of lokale initiatieven. Er is middels een stappenplan geanalyseerd of deze KRW-maatregelen versneld konden worden uitgevoerd. Zodoende is een aantal maatregelen, bijvoorbeeld voor het verbeteren van de vispasseerbaarheid, «losgeknipt» uit die integrale projecten. In veel gevallen biedt losknippen echter geen soelaas, omdat dit zou leiden tot andere risico's op vertraging, zoals verlies aan draagvlak en verminderde grondbeschikbaarheid.

Daarnaast wordt ingezet op de aanpak van het risico van grondbeschikbaarheid voor ruimtelijke inrichtingsmaatregelen, zoals natuurvriendelijke oevers. Het is voor overheden niet in alle gevallen nodig om gronden in eigendom te verkrijgen voor inrichtingsmaatregelen. Het streven is om te versnellen door meer maatwerkafspraken met grondeigenaren te maken. Daarbij kan gedacht worden aan grondruil, herverkaveling, beheerafspraken, initiatieven van grondeigenaren faciliteren, andere locatiekeuzes, etc. De voorbereidingen zijn gestart voor een werkconferentie met professionals uit de uitvoeringspraktijk, met als doel om met elkaar te leren van succesvolle trajecten om tot tijdige grondbeschikbaarheid te komen.

⁸ Die maatregelen zijn vastgelegd in de waterprogramma's van Rijk, provincies en waterschappen.

⁹ Bijlage bij Kamerstuk 27 625, nr. 661.

¹⁰ De update vindt plaats op basis van een inventarisatie in de eerste twee maanden van dit jaar.

¹¹ Het gaat om 14% van de generieke beleidsmaatregelen en 11% van de gebiedsgerichte maatregelen.

Elke partij binnen het impulsprogramma is verantwoordelijk voor de tijdige uitvoering van zijn eigen maatregelen. Voor de maatregelen in de rijkswateren is dat Rijkswaterstaat. In januari 2024 is de Kamer geïnformeerd over de gesignaleerde risico's rond uitvoering van de KRW-maatregelen door Rijkswaterstaat.¹² In de afgelopen maanden is bijgestuurd op het uitvoeringsprogramma om de uitvoering van maatregelen te versnellen. Dit betekent dat er kritisch wordt gekeken naar de plannings, de ramingen en de omvang van de maatregelen, en dat extra focus is aangebracht op snellere realisatie. Dit is een doorlopend proces. Een aantal mijlpalen is behaald, waaronder de openstelling van de herinrichting beekmonding Groote Molenbeek in de Zandmaas en de start van de realisatie van vispassages bij gemaal Haarrijn en bij gemaal Oudenhorn.¹³ Om te kunnen versnellen zijn bijvoorbeeld bepaalde projecten per riviertak gebundeld en wordt gekeken naar een gebundelde aanbesteding van de projecten. Daarnaast blijft een aantal exogene factoren van grote invloed op de planning en de budgetten, waaronder grondbeschikbaarheid en stikstof. De eerder vermelde budgetspanning van 133 miljoen euro met een bandbreedte van 109 miljoen euro wordt in het lopende proces steeds nader geduïd. Dit betekent dat alle ramingen worden geactualiseerd. Daarbij wordt gekeken naar de wijziging in kosten gezien de benodigde versnelling van planfase naar realisatie en naar mogelijke besparingsopties. De verwachte budgettaire spanning moet worden ingepast in het Deltafonds. In aanloop naar het wetgevings-overleg Water eind dit jaar wordt de Kamer geïnformeerd over de actuele stand van zaken.

Actielijn 2: verdere uitwerking van ruimtelijke maatregelen

KRW in Provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG)

Het Rijk heeft de provincies in de Handreiking gebiedsprogramma's van het NPLG gevraagd om in de PPLG's de aanpak voor water, natuur en klimaat voor het landelijk gebied uit te werken. Vanwege de urgentie van de opgaven vanuit het NPLG zullen in het veenweidegebied, in de overgangsgebieden rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en in de beekdalen op korte termijn maatregelen moeten worden getroffen. Het Rijk vraagt de provincies hierbij ook om in het PPLG de gebiedsgerichte, ruimtelijke restopgave van de KRW voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen uit te werken in samenhang met het generieke beleid. Het gaat daarbij onder meer om maatregelen met het oog op de grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden.

In de integrale toetsing door het Rijk van de conceptversie van de PPLG's van juli 2023 is aangegeven op welke onderdelen de PPLG's verder moeten worden geconcretiseerd; afgesproken is dat de volgende versies van de PPLG's in september 2024 worden aangeleverd. Voor de uitvoering van de PPLG's zijn maatregelpakketten en maatregelen geformuleerd, inclusief watermaatregelen. In het BO KRW van 11 januari jl. is de stand van zaken van de PPLG's besproken om invulling te geven aan de afspraak dat de RBO's helpen de ruimtelijke verankering van de KRW te verbeteren.

Het wetsvoorstel Transitiefonds is eerder in de Eerste Kamer controversieel verklaard. Beide Kamers hebben inmiddels wel de LNV-begroting

¹² Kamerstuk 27 625, nr. 663.

¹³ Meer informatie hierover staat in de jaarrapportage van Rijkswaterstaat over de KRW: <https://open.rijkswaterstaat.nl/zoeken/@271792/jaarrapportage-kaderrichtlijn-water-2023/#highlight=Kaderrichtlijn%20water>.

2024 vastgesteld met daarin een reservering van € 1,28 miljard voor uitvoering van provinciale maatregelpakketten. In de eerste suppletoire begroting 2024 is aanvullend een bedrag opgenomen van € 434 miljoen. De provincies hebben op basis van het tussentijds beeld van het Rijk,¹⁴ de onafhankelijke wetenschappelijke beoordeling van Wageningen Economic Research en – indien van toepassing – adviezen van de Ecologische Autoriteit rond 1 april verbeterde maatregelpakketten ingediend. Op basis van de integrale beoordeling wordt in totaal € 1,54 miljard beschikbaar gesteld aan de provincies, onder voorbehoud van instemming van de Tweede en Eerste Kamer met de eerste suppletoire LNV-begroting. Globaal is 17% van deze maatregelen (deels) watergerelateerd. Er zijn ook veel maatregelen die, hoewel niet primair gericht op de waterdoelen, bijdragen aan de waterkwaliteit, zoals bijvoorbeeld maatregelen gericht op extensivering van de landbouw, aanleg van nieuwe natuur en groenblauwe dooradering.

Beekdalen

Nederland heeft in het addendum bij het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn opgenomen dat de restopgave van de KRW via een integrale, gebiedsgerichte aanpak zal worden opgepakt. Grootschalig beekdalherstel op zandgronden is hierbij een belangrijke, effectieve maatregel teneinde de KRW-doelen in deze beken te halen, met name voor nutriënten. In het addendum bij het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn is dan ook afgesproken dat de realisatie van brede bufferstroken in de beekdalen onderdeel wordt van de gebiedsgerichte aanpak in de PPLG's. In deze beekdalen ligt overigens een bredere opgave (ook voor gewasbeschermingsmiddelen, droogte en de andere doelen), die met de in het gebied gekozen maatregelen integraal moet worden aangepakt. Daarbij liggen vervolgens ook kansen om met de maatregelen die genomen worden, tevens een bijdrage te leveren aan andere doelen van het NPLG.

In het BO KRW van 25 april is de voortgang op de uitvoering van maatregelen binnen de beekdalen besproken, op basis van het overzicht met de actuele stand van zaken bij de beekdalprovincies en -waterschappen. Uit dit overzicht blijkt dat de opgestarte aanpak met de huidige inzet maar zeer beperkt leidt tot maatregelen die eind 2027 zijn uitgevoerd. Er zijn wel al enkele pilots gestart in de regio omtrent de beekdalenaanpak, zoals het project *Proeftuin Beekdalen*¹⁵ in Overijssel en het project *Beekdalbrede aanpak Groote Molenbeek*¹⁶ in Limburg. De ervaringen hieruit kunnen worden benut bij de verdere uitwerking.

Als knelpunten voor de verdere uitwerking worden genoemd: de onzekerheid over (generiek) mestbeleid, het ontbreken van een langetermijnperspectief voor de landbouw in relatie tot de benodigde impactvolle maatregelen, en onzekerheid over beschikbare middelen.

De aanpak van beekdalen is van groot belang om de waterkwaliteit voldoende te verbeteren. Nederland is juridisch verplicht de KRW-doelen in 2027 te halen en daartoe alle nodige maatregelen te nemen; dat geldt ook voor de aanpak en het systeemherstel van beekdalen. Niets doen omdat nog niet alles duidelijk is, is geen optie richting Brussel. Wel is de mate waarin de aanpak nodig is, afhankelijk van de opgaven in de

¹⁴ Kamerstuk 34 682, nr. 179.

¹⁵ <https://www.overijssel.nl/onderwerpen/omgeving/provinciaal-programma-landelijk-gebied-pplg>.

¹⁶ <https://www.waterschaplimburg.nl/@6477/beekdalbrede-aanpak/#:~:text=Projectdoel,volgen%20wat%20de%20effecten%20zijn..>

verschillende gebieden. Er moeten binnen de bestaande onzekerheden dus keuzes gemaakt worden.

Een deel van de beekdalenaanpak is *no regret* omdat daar de gebiedsgerichte opgave overduidelijk is. Het is dus van belang om de analyses voor de beekdalen door te zetten daar waar bekend is dat er met gebiedsgericht maatwerk goede stappen kunnen worden gezet om de genoemde opgaven aan te pakken. Veel provincies doen dit ook al. Het is begrijpelijk dat – mede gezien de beperkte capaciteit (zowel bij overheden als op de markt) – niet alles tegelijk kan worden aangepakt, maar de insteek is om aan de slag te gaan waar dat kan en zinvol is.

Emissiereductie vanuit grondgebruik

In 2023 is op verzoek van decentrale overheden een overzicht gemaakt van de juridische instrumenten in de Omgevingswet die de verschillende overheden beschikbaar hebben om emissies vanaf agrarische percelen te verminderen. Aanleiding hiervoor was de behoefte om meer te kunnen sturen op diffuse emissies van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen en de onbekendheid met de mogelijkheden hiertoe onder de Omgevingswet bij decentrale overheden. Op basis van dit overzicht herkennen overheden dat zij voldoende juridische instrumenten tot hun beschikking hebben, maar geven zij aan verschillende dilemma's te ervaren om deze daadwerkelijk in de praktijk in te zetten. Momenteel wordt gezamenlijk een kader uitgewerkt voor de inzet van deze instrumenten, dat naar verwachting voor het zomerreces wordt opgeleverd.

Ten slotte is in het BO KRW van 25 april 2024, conform toezegging aan het lid Gabriëls,¹⁷ aan de provincies de zorg overgebracht dat voorkomen moet worden dat ongewenste veranderingen in landgebruik plaatsvinden vanuit het oogpunt van waterkwaliteit (zoals de omzetting van permanent grasland naar lelieteelt). Ook is gewezen op het juridisch instrumentarium dat overheden hiertoe ter beschikking staat onder de Omgevingswet.

Actielijn 3: intensivering van maatregelen voor stoffen

Van de 122 stoffen die onder de KRW genormeerd zijn in oppervlaktewater, zijn er 42 stoffen die in veel oppervlaktewaterlichamen de norm overschrijden en waarvoor de kans reëel is dat in 2027 nog niet aan de norm wordt voldaan; 30 daarvan moeten uiterlijk in 2027 aan die KRW-normen voldoen.¹⁸ Per stof wordt in kaart gebracht wat de belangrijkste bronnen zijn van deze stoffen en vervolgens wordt systematisch uitgewerkt welke maatregelen mogelijk zijn om emissies naar water te verminderen. De stoffen waar het om gaat zijn gewasbeschermingsmiddelen, biociden, diergeneesmiddelen, zware metalen en industriechemicaliën.

Na het zomerreces liggen er voorstellen waarover eind 2024 kan worden besloten. De acties met een positief besluit worden opgenomen in het gezamenlijke uitvoeringsplan «Chemische stoffen uit water». De mogelijke maatregelen betreffen de toelating van stoffen tot de markt, het nemen van productverantwoordelijkheid (bijvoorbeeld bij de bouw), het intensiveren van vergunningverlening, toezicht en handhaving, en eventueel aanpassingen in regelgeving waar dat nodig is (bijvoorbeeld in de vorm van aanvullende gebruiksvoorschriften).

¹⁷ TZ202402-052.

¹⁸ De normen voor de 12 andere stoffen zijn later aan de KRW toegevoegd en kennen een latere deadline.

Besluitvorming over de te nemen maatregelen ligt deels buiten het beleidsterrein van de waterbeheerders, zoals bij de toelating van stoffen tot de markt en de voorschriften om stoffen te gebruiken in bepaalde producten (bijvoorbeeld bouwvoorschriften). In die gevallen zullen de betreffende bestuurders worden betrokken bij het KRW-impulsprogramma.

Actielijn 4: inzet op verdere verankering van afspraken in regelgeving

Op 11 mei 2023 is een advies ontvangen van de Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur over de KRW.¹⁹ Daarin wordt op specifieke onderdelen opgeroepen tot een verdere verankering van afspraken in de regelgeving, om zo beter aan de KRW-verplichtingen te kunnen voldoen. Ook met enkele moties heeft de Kamer opgeroepen tot aanpassingen in regelgeving met betrekking tot KRW-verplichtingen. Hieronder wordt voor enkele acties de voortgang geschetst.

Wat betreft de aanbeveling om de wet- en regelgeving voor producten met prioritaire en opkomende stoffen aan te passen, geldt dat dit het gevolg kan zijn van de hierboven geschetste aanpak in actielijn 3. Per normoverschrijdende stof wordt bekeken wat er nodig en mogelijk is.

Wat betreft aanvullende regulering van grondwateronttrekkingen, zoals geadviseerd door de Rli en gevraagd door de Kamer (motie Van Ginneken/De Groot²⁰) geldt dat dit is opgepakt. Op dit moment wordt een onderzoek uitgevoerd naar de uitvoerbaarheid van een uniforme vergunning/meldingsplicht en naar het invoeren van een verplichting tot het periodiek bezien van onttrekkingsvergunningen. Meer informatie hierover staat in de verzamelbrief waterbeleid die de Kamer ook zal ontvangen in aanloop naar het commissiedebat.

Wat betreft de aanbeveling van de Rli ten aanzien van gewasbeschermingsmiddelen wordt verwezen naar het kopje «Bestrijdingsmiddelen» verderop in deze brief. Voor de aanbeveling van de Rli om lozingsvergunningen tijdelijk te maken wordt verwezen naar het kopje «Tijdelijke lozingsvergunningen» verderop in deze brief.

Actielijn 5: bepalen toestand, prognose en resterend handelingsperspectief

Met de tussenevaluatie KRW 2024 evalueren alle waterbeheerders of we met het huidige beleid op koers zitten om eind 2027 aan de KRW te voldoen en welk resterend handelingsperspectief er is. Hiertoe worden enkele gezamenlijke onderzoeken uitgevoerd.

Het overzicht van de huidige toestand is inmiddels gereed. Voor zowel grondwater als oppervlaktewater zijn figuren gemaakt van de waterkwaliteitstoestand (op basis van de metingen tot 2022) voor alle parameters van de KRW. Hierbij is uitgegaan van het in de KRW geldende «one out, all out»-principe. Deze figuren zijn opgenomen in een dashboard²¹ waar gemakkelijk een selectie kan worden gemaakt. Het dashboard bevestigt het beeld dat voor veel deeltoetsen de doelen wel worden gehaald, maar dat op dit moment nog geen van onze KRW-oppervlaktewaterlichamen aan alle KRW-doelen voldoet.

¹⁹ <https://www.rli.nl/publicaties/2023/advies/goed-water-goed-geregeld>. De kabinetsreactie daarop ontving de Kamer op 30 juni 2023: Kamerstuk 27 625, nr. 635.

²⁰ Kamerstuk 27 625, nr. 636.

²¹ <https://royalhaskoningdhv.shinyapps.io/Dashboard-KRW-tussenevaluatie/>

Daarnaast wordt gewerkt aan een prognose van de toestand in 2027. Dit gebeurt op basis van het huidige vastgestelde beleid in relatie tot de gestelde doelen. Voor nutriënten en de biologische parameters (vis, planten, waterdieren en algen) wordt ook een prognose gegeven voor latere planperioden. Ook wordt een prognose gegeven voor de impact van bovenwettelijke maatregelen zoals die vanuit het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Het mogelijke effect van toekomstige maatregelen voor de landbouw wordt niet in de tussenevaluatie doorgerekend, omdat deze maatregelen onderdeel vormen van het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn (zie ook onder «Mestbeleid» hieronder). Wel worden aan de hand van resultaten van eerdere onderzoeken en rapporten²² de mogelijke effecten van maatregelen voor de landbouw zo veel mogelijk beschreven. Voor andere stoffen is geen modelmatige kwantitatieve analyse mogelijk. Daarom wordt onderzoek gedaan naar de trends van deze stoffen.

Uit deze informatie volgt voor welke parameters de KRW-doelen naar verwachting gehaald zullen zijn in 2027. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de motie van het lid Minhas c.s.²³ Daarnaast wordt – voor de gevallen waar de prognose uitwijst dat de doelen niet gehaald worden – geïnventariseerd welke mogelijke handelingsperspectieven en interventies er nog zijn om de KRW-doelen te halen in 2027.

Uiteindelijk worden de resultaten van de onderzoeken in een koepelrapport gebundeld. Dit koepelrapport wordt uiterlijk 1 november 2024 opgeleverd en daarna met de Kamer gedeeld. Op basis hiervan kunnen in 2025 in overleg met de regionale partijen bestuurlijke keuzes gemaakt worden over de vervolgstappen, zoals eventueel aanvullend beleid, het nemen van aanvullende maatregelen of welke legitieme uitzondering van de KRW toegepast kan worden.

Actielijn 6: voorbereiding op de verantwoording en motivering van uitzonderingen

Op grond van de KRW moeten eind 2027 alle doelen bereikt zijn. Dit geldt juridisch als een resultaatsverplichting, wat betekent dat de enige legitieme redenen om een KRW-doel niet te halen, te vinden zijn in een aantal expliciete bepalingen van de richtlijn: de «uitzonderingsmogelijkheden». Het is dus onvoldoende om aan te voeren dat een maximale inspanning heeft plaatsgevonden om al het mogelijke te doen (inspanningsverplichting). Voor elke parameter die op 22 december 2027 in een waterlichaam niet voldoet aan het KRW-doel moet daarom bekeken worden of een uitzonderingsmogelijkheid kan worden ingeroepen. Als een uitzonderingsgrond terecht wordt ingeroepen dan wordt aan de KRW voldaan, ook al is het KRW-doel niet gehaald.

Voor elk van deze uitzonderingsmogelijkheden geldt dat ze alleen in specifieke gevallen kunnen worden gebruikt, en dat een beroep alleen slaagt als onderbouwd kan worden dat in het betreffende geval waarin een KRW-doel in een waterlichaam niet wordt gehaald, aan bepaalde, strikte randvoorwaarden is voldaan. Zo zal meestal vereist zijn dat alle afgesproken maatregelen zijn uitgevoerd, om een geldig beroep op een uitzondering te kunnen doen.

De KRW onderscheidt de volgende uitzonderingsmogelijkheden:

²² Bijvoorbeeld opgesteld ten behoeve van het (niet gesloten) Landbouwakkoord.

²³ Kamerstuk 27 625, nr. 603.

1. Een fasering van een KRW-doel in de tijd (doelfasering)²⁴
2. Het bereiken van een vastgesteld, lager doel (doelverlaging)²⁵
3. Het tijdelijk achteruit laten gaan van een stof/kwaliteitselement bij overmacht²⁶
4. Het toestaan dat bepaalde, nieuwe activiteiten het tijdig bereiken van een KRW-doel belemmeren²⁷

Het zijn de provincies (voor de regionale wateren) en de Minister van IenW (voor de rijkswateren) die in 2027 uitzonderingsmogelijkheden moeten inroepen en onderbouwen, waar dat nodig en mogelijk is. Zij gebruiken daarbij de gegevens van de waterschappen en Rijkswaterstaat.

Het KRW-impulsprogramma ondersteunt deze overheden hierbij, door gedetailleerd uit te werken wanneer welke uitzonderingsmogelijkheid kan worden ingezet en wat daarvoor nodig is. Een juridische analyse hierover is inmiddels afgerond. Op dit moment wordt per uitzonderingsmogelijkheid een handreiking opgesteld. Deze handreikingen beschrijven wat het juridische gevolg is van de inzet van een uitzonderingsmogelijkheid, aan welke juridische randvoorwaarden moet zijn voldaan en wat praktisch gezien nodig is voor een beroep op de uitzonderingsmogelijkheid. De handreikingen worden aan de hand van praktijkervaringen (onder andere door de waterbeheerders aangedragen cases) getoetst op toepasbaarheid.

In het KRW-werkprogramma (zie hieronder onder «Op weg naar nieuwe stroomgebiedbeheerplannen») dat eind dit jaar ter inzage wordt gelegd, zal een koppeling met deze handreikingen worden gelegd.

Actielijn 7: voorkomen van en voorbereiden op rechtszaken in Nederland

Nederlandse overheden moeten aan de wettelijke verplichtingen voldoen met betrekking tot de KRW. Waar gemeend wordt dat dit niet het geval is, kunnen rechtsmiddelen worden aangewend, bijvoorbeeld door belangenorganisaties. Het KRW-impulsprogramma kan daarbij op onderdelen faciliterend optreden bij het voorkomen van rechtszaken, het voorbereiden op rechtszaken, en het omgaan met rechtszaken.

Het voorkomen van rechtszaken houdt in dat individuen of organisaties niet meer de noodzaak voelen om juridische actie te ondernemen. Dat vergt in de eerste plaats dat besluitvorming KRW-bestendig plaatsvindt, wat bijvoorbeeld betekent dat de juiste toetsingskaders op de juiste wijze worden toegepast bij vergunningverlening. Het KRW-impulsprogramma faciliteert hierin, bijvoorbeeld door toetsingskaders als het Handboek Immissietoets – dat borgt dat lozingen voldoen aan de KRW-normen – nogmaals helemaal door te lichten op mogelijke verbeterpunten. Ook wordt in opdracht van de STOWA en enkele waterschappen gewerkt aan een nieuw toetsingskader voor de beoordeling van ingrepen in regionale

²⁴ Deze uitzonderingsmogelijkheid is nog maar beperkt toepasbaar in 2027 en geldt alleen in gevallen waarin alle nodige maatregelen al zijn uitgevoerd die op langere termijn wel tot doelbereik zullen leiden.

²⁵ Dit is alleen mogelijk als het oorspronkelijke doel onhaalbaar of onevenredig kostbaar is, vanwege de natuurlijke gesteldheid van het waterlichaam, of door een aantasting van het waterlichaam door menselijke activiteiten die voorzien in ecologische en/of sociaaleconomische behoeften, en waarvoor geen alternatieven bestaan.

²⁶ Bijvoorbeeld bij plotselinge hevige droogte of overstroming.

²⁷ Dat geldt alleen voor activiteiten van hoger openbaar belang (bijvoorbeeld in het kader van de energietransitie of de hoogwaterveiligheid) en alleen als het gaat om nieuwe wijzigingen van de fysieke kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam (zoals het bouwen van een nieuwe stuw, of een dijkverhoging) of wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen (bijvoorbeeld een peilverhoging om meer water vast te houden in het kader van de droogtebestrijding). Bovendien is vereist dat voor die activiteiten geen alternatieven bestaan en dat de negatieve effecten zo klein mogelijk zijn.

wateren in het licht van de ecologische KRW-doelen. Dat moet de waterschappen helpen om hun vergunningverlening KRW-bestendig te maken.

Het voorbereiden op rechtszaken houdt in dat elk overheidsorgaan zich bewust is of en hoe het kan worden aangesproken op basis van de KRW en wat daarvan de mogelijke gevolgen zijn. Hiertoe brengt het impulsprogramma in kaart in welke

gevallen men zich tot de rechter zou kunnen wenden en wordt kennis vanuit de verschillende partijen samengebracht voor een efficiënte omgang met eventuele procedures.

Wat betreft het omgaan met rechtszaken is dat in de eerste plaats aan de betreffende overheden zelf; het impulsprogramma zorgt waar mogelijk voor een overzicht van lopende procedures en draagt bij aan een afstemming tussen partijen waar soortgelijke procedures spelen.

Op weg naar nieuwe stroomgebiedbeheerplannen

Eind 2027 moeten op grond van de KRW de nieuwe stroomgebiedbeheerplannen worden vastgesteld voor de volgende planperiode (2028–2033). Hierin wordt verantwoording afgelegd over het halen van de KRW-doelen per 2027. Voor de doelen die niet per 2027 worden gehaald, moet hierin worden aangegeven welke legitieme uitzonderingsmogelijkheid wordt toegepast. Ook wordt hierin het KRW-beleid voor de periode 2028–2033 vastgelegd. Het gaat dan om de nieuwe ambities, doelen en maatregelen voor de volgende planperiode. Ook ná 2027 zal het bereiken en behouden van een goede waterkwaliteit en voldoende (grond)waterbeschikbaarheid blijvende inzet vragen. Naast de huidige opgave zien we ook nieuwe uitdagingen op ons afkomen. Zo zijn normen voor bepaalde stoffen pas later aan de KRW toegevoegd, waardoor ze een latere deadline hebben dan 2027. Naar verwachting zullen in de nabije toekomst ook voor nog nieuwere stoffen weer aanvullende KRW-doelen worden vastgesteld, waaraan we in de toekomst zullen moeten voldoen. Ook ervaren we in toenemende mate de gevolgen van klimaatverandering, zoals verdere opwarming en langere periodes van droogte, met nadelige gevolgen voor de waterkwaliteit en waterbeschikbaarheid. Hierop moet nu al geanticipeerd worden, zodat er voldoende tijd is om ons hier goed op voor te bereiden.

Dit jaar zijn we gestart met de voorbereiding op de totstandkoming van deze nieuwe stroomgebiedbeheerplannen. Dat gebeurt aan de hand van een gezamenlijk werkprogramma dat Rijk, provincies en waterschappen zullen vaststellen in het BO Water eind 2024. Het werkprogramma beschrijft het proces voor de totstandkoming van de nieuwe plannen, en de rollen en betrokkenheid van alle partijen daarbij. Ook wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste resterende en nieuwe opgaven die met het beleid en de maatregelen in deze planperiode geadresseerd moeten gaan worden (de «waterbeheerkwesties»). De uitkomsten van de KRW-tussenevaluatie zullen hiervoor de basis vormen. Het werkprogramma en het overzicht van belangrijke waterbeheerkwesties zullen beide ter inzage wordt gelegd, waarbij iedereen gelegenheid heeft om hierop zienswijzen in te dienen en aandachtspunten voor het traject richting de nieuwe stroomgebiedbeheerplannen mee te geven.

Mestbeleid terugdringen nutriëntenbelasting water

Nutriënten komen vanuit verschillende bronnen in het oppervlaktewater terecht. Landbouw heeft hierbij een belangrijke rol. Het mestbeleid,

waarvoor de Minister van LNV het voortouw neemt, heeft mede tot doel het terugdringen van deze nutriëntenbelasting. Op dit moment zijn het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn, het bijbehorend addendum en de derogatiebeschikking van toepassing.

Voor de derogatiebeschikking moeten voor 2025 nog enkele maatregelen worden ingevoerd. Per 2025 moeten in de met nutriënten verontreinigde gebieden (NV-gebieden) de totale stikstofgebruiksnorm nog verder worden verlaagd met 20%. Medio 2024 wordt besloten over aanvullende (gebiedsgerichte) maatregelen in grondwaterbeschermingsgebieden en ten slotte wordt bezien of specifieke maatregelen getroffen kunnen worden in NV-gebieden die alleen zijn aangewezen vanuit een fosforverontreiniging voor oppervlaktewater als alternatief voor de verlaging van de stikstofgebruiksnorm met 20%. De Minister van LNV heeft de Tweede Kamer hierover in december 2023 geïnformeerd.²⁸

Daarnaast wordt gewerkt aan het opstellen van het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn. Als voorbereiding hierop zijn onderzoeken uitgezet voor de Evaluatie van de Meststoffenwet.²⁹ Onder andere is gestart met een traject om voor heel Nederland een actualisatie van de bronnenanalyse uit te voeren, waarmee ook de landbouwbijdrage voor de nutriëntenverontreiniging wordt geactualiseerd zodat een geactualiseerde bronnenanalyse kan worden benut in het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn.³⁰ Ook is een eerste afstemmingsronde langs een brede groep stakeholders georganiseerd, om input te verzamelen voor het 8^e actieprogramma. Het 8^e actieprogramma zal per 1 januari 2026 in moeten gaan.

Bestrijdingsmiddelen

De KRW-opgave ten aanzien van bestrijdingsmiddelen (gewasbeschermingsmiddelen en biociden) is groot. Van de 42 normoverschrijdende stoffen die met het KRW-impulsprogramma worden aangepakt, zijn er twaalf die voorkomen als werkzame stof in toegelaten gewasbeschermingsmiddelen en vier in biociden. De Bestrijdingsmiddelen Atlas³¹ laat over 2022 zien dat op meer dan de helft van de 631 meetlocaties in de KRW-waterlichamen sprake is van overschrijdingen van de KRW-norm voor één of meer werkzame stoffen die in Nederland een toelating als gewasbeschermingsmiddel hebben.³² De normen die het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) hanteert voor toelating, worden op 30% van de meetlocaties voor een of meerdere stoffen overschreden.³³ Deze toelatingsnormen zijn veelal, maar niet altijd, soepeler dan de KRW-normen. Na een jarenlange teruggang in het aantal normoverschrijdingen, is die daling sinds 2018 gestagneerd. De meeste normoverschrijdingen komen voort uit de bollenteelt, de glastuinbouw, de akkerbouw en de boomkwekerijen.³⁴

Verder is er een aantal zogeheten niet-toetsbare stoffen. Dit zijn stoffen waarvan de KRW-norm lager is dan de standaard detectiemethode. Deze

²⁸ Kamerstuk 33 037, nr. 521.

²⁹ Kamerstuk 33 037, nr. 520.

³⁰ Kamerstuk 33 037, nr. 526.

³¹ www.bestrijdingsmiddelenatlas.nl.

³² Dit gaat dus over alle gemeten middelen die in de Bestrijdingsmiddelen Atlas worden meegenomen.

³³ Het Ctgb werkt momenteel aan een aanscherping van de wijze waarop monitoringsgegevens over normoverschrijdingen van het toelatingscriterium in oppervlaktewater betrokken worden bij de beoordeling van gewasbeschermingsmiddelen en wanneer deze gegevens aanleiding geven tot het intrekken of aanpassen van een bestaande toelating. Het Ctgb stelt dit kader binnenkort open voor een publieke consultatie.

³⁴ Cijfers over 2022.

stoffen zijn namelijk zeer giftig en daarmee is heel moeilijk te meten of deze stoffen normoverschrijdend voorkomen. Tegelijk zijn deze stoffen zeer relevant voor de biologische waterkwaliteit en voor KRW-doelbereik, omdat ze 90% van de totale berekende milieubelasting van het oppervlaktewater door gewasbeschermingsmiddelen omvatten.³⁵ In januari 2023 is de Kamer door de Minister van LNV geïnformeerd³⁶ over oplossingsrichtingen, waaronder een onderzoek dat in opdracht van lenW door Deltares is uitgevoerd.³⁷ Op basis hiervan hebben enkele waterkwaliteitslaboratoria hun analysemethoden aangepast, waardoor er meer normoverschrijdingen kunnen worden vastgesteld. De meetresultaten over 2023 zullen laten zien welk beeld dit oplevert.

Het generieke beleid is erop gericht de normoverschrijdingen terug te dringen en daarmee aan de KRW te voldoen. Dit beleid kent – aanvullend op het gebiedsgerichte beleid – drie sporen: toelating, gebruik, en toezicht en handhaving. Het is belangrijk om op alle drie sporen voortgang te boeken en acties in gang te zetten; voor de korte termijn (voor 2027) is het meeste effect te verwachten op de sporen «gebruik» en «toezicht/handhaving». Hieronder is naast deze drie sporen specifieke aandacht voor de glastuinbouw.

Toelating

Een gewasbeschermingsmiddel mag pas gebruikt worden als het als zodanig door het Ctgb is toegelaten tot de markt. Het toelatingscriterium voor oppervlaktewater, zoals het Ctgb dat op basis van de huidige regelgeving gebruikt voor het beoordelen van toelatingsaanvragen van gewasbeschermingsmiddelen, verschilt van de KRW-normen voor waterlichamen. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) adviseert de regering dan ook de KRW-doelen te laten doorwerken in de wetgeving voor gewasbeschermingsmiddelen.³⁸ De Kamer heeft inmiddels een motie aangenomen met dezelfde strekking als het Rli-advies.³⁹

In reactie op het Rli-advies is aangegeven te verkennen hoe de toelating van gewasbeschermingsmiddelen in overeenstemming gebracht kan worden met de normen voor de KRW.⁴⁰ De uitkomsten van dat onderzoek zijn inmiddels bekend en de Minister van LNV heeft – mede namens de Minister van lenW – de Kamer hierover op 25 juni jl. geïnformeerd.⁴¹ Hierbij is aangegeven dat het voornemen is om een wijziging van de Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden voor te bereiden, zodat het Ctgb een nationaalrechtelijke juridische grondslag krijgt voor het vooraf toetsen aan de KRW-normen bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en voor het herzien van bestaande toelatingen met het oog op het voldoen aan de KRW-normen.

Als vervolg op dit onderzoek zal ook bekeken worden hoe de toelating van biociden tot de markt in overeenstemming gebracht kan worden met de KRW-normen.

³⁵ Geïntegreerde gewasbescherming nader beschouwd: Tussenevaluatie van de nota Gezonde Groei, Duurzame Oogst.

³⁶ Kamerstuk 27 858, nrs. 604 en 644.

³⁷ <https://open.rijkswaterstaat.nl/open-overheid/onderzoeksrapporten/@155193/toetsbare-gewasbeschermingsmiddelen>.

³⁸ <https://www.rli.nl/publicaties/2023/advies/goed-water-goed-geregeld>.

³⁹ Motie Grinwis c.s. van 23 mei 2024, Kamerstuk 27 858, nr. 663.

⁴⁰ Kamerstuk 27 625, nr. 635.

⁴¹ Kamerstuk 27 858, nr. 671.

Gebruik

Naast een aanpassing in het toelatingsbeleid, adviseert de Rli ook de algemene regels voor gewasbeschermingsmiddelen onder de Omgevingswet aan te scherpen, zodat overal wordt voldaan aan de KRW-normen. Het gebruik van toegelaten gewasbeschermingsmiddelen is per middel geregeld in het wettelijk gebruiksvoorschrift dat bij de toelating wordt gesteld, en daarnaast in het algemeen in het Besluit activiteiten leefomgeving. Momenteel is een aanpassing van dit besluit in voorbereiding voor onder andere gesloten vulsystemen. Overige benodigde aanpassingen om aan de KRW te kunnen voldoen, worden onderzocht.

Op 26 april hebben de Ministers van LNV en IenW gesproken met de LTO en het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) over een sectorplan om normoverschrijdingen van gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewater tot aan 2027 terug te dringen. De komende maanden wordt dit plan verder geconcretiseerd en de Kamer zal in het najaar hierover worden geïnformeerd.

Toezicht en handhaving

Het gebruik van toegelaten middelen leidt nog steeds tot normoverschrijdingen. Hierbij is van belang dat dit gebruik moet plaatsvinden conform de daarvoor geldende regels. Hierop moet toegezien worden en zo nodig moet handhaving plaatsvinden. Ter uitvoering van de motie Grinwis⁴² is overleg gaande met de waterbeheerders en de georganiseerde land- en tuinbouw om de snelheid en frequentie van het delen van monitoringsresultaten van oppervlaktewater te verhogen. Overschrijdingen worden hiermee snel teruggekoppeld naar de sector en telers zodat het bevoegd gezag de sector en de telers direct kan aanspreken, de oorzaak achterhaald kan worden en waar nodig aanpassingen in de bedrijfsvoering opgepakt worden.

IenW is samen met LNV in gesprek met de NVWA, UvW en VNG over de samenwerking van de toezichthouders om het huidige risico-gebaseerde toezicht te versterken. De Kamer zal in het najaar van 2024 nader worden geïnformeerd over concrete afspraken.

Glastuinbouw

Voor het lozen van afvalwater met gewasbeschermingsmiddelen vanuit de glastuinbouw geldt een zuiveringsplicht. Gewasbeschermingsmiddelen moeten voor het lozen op oppervlaktewater en/of riolering met minimaal 95%⁴³ worden verwijderd. Nieuwe typen zuiveringsinstallaties worden hierop getest, waarbij een selectie van elf, representatieve werkzame stoffen wordt gebruikt. Onlangs is de selectie van deze stoffen aangepast en bleek één van de nieuwe stoffen slecht afbreekbaar. Er is daarom verkennend onderzoek uitgevoerd of er meer werkzame stoffen in de glastuinbouw worden gebruikt die ook slecht afbreken.⁴⁴ De bevinding was dat het overgrote deel van de stoffen voldoende wordt gezuiverd. Van de stoffen met een slechter zuiveringspercentage worden weinig normoverschrijdingen in het oppervlaktewater geconstateerd. Naar aanleiding van het verkennende onderzoek zijn verschillende oplossings-

⁴² Kamerstukken 32 627 en 21 501-32, nr. 57 (herdruk).

⁴³ Per werkzame stof.

⁴⁴ Wageningen Universiteit, rapport WPR-1324 (beschikbaar via <https://doi.org/10.18174/659782>) en Wageningen Universiteit, rapport WPR-1325 (beschikbaar via <https://doi.org/10.18174/659783>).

richtingen beoordeeld. De conclusie hiervan is dat de huidige werkwijze om zuiveringsinstallaties te testen nog steeds voldoet, maar dat hiernaast maatwerk nodig is voor de stoffen die lastiger te zuiveren zijn. Er is hierbij allereerst aandacht voor het voorkomen van gebruik en lozing van de stoffen die slechter afbreken, voor nader onderzoek naar zuiveringsrendement voor dergelijke stoffen in de praktijk en voor verbetering van de werking van zuiveringsinstallaties. Waar nodig zal ook worden gekeken naar mogelijkheden om het specifieke zuiveringspercentage mee te wegen in de toelatingsprocedure van nieuwe stoffen. Overigens is geconstateerd dat normoverschrijdingen in glastuinbouwgebieden maar in beperkte mate te relateren zijn aan minder volledige afbraak in de zuiveringsinstallaties en dat er onverminderd aandacht nodig is voor andere emissieroutes, zoals directe lozingen en lekstromen. Er worden daarom maatregelen getroffen in verschillende schakels van de keten, zoals verbetering van de dataverzameling over lozingen, snellere terugkoppeling van monitoringsgegevens, aanscherping van wetgeving (o.a. strengere stikstofnormen gericht op minder lozing) en vergroting van de glastuinbouwexpertise van toezichthouders.

Lozingen vanuit bedrijven en rioolwaterzuiveringsinstallaties

Effectiviteit regulering afvalwaterketen

Het is van groot belang dat de overheid voortdurend streeft naar een effectief en sterk stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) om een gezonde, schone en veilige leefomgeving te waarborgen. Onderdeel hiervan is de regulering van afvalwaterlozingen via de afvalwaterketen. In verband hiermee is tijdens het wetgevingsoverleg water op 29 januari jl. aan het lid Kostic toegezegd nader onderzoek te doen naar de effectiviteit van het VTH-stelsel binnen de afvalwaterketen.⁴⁵

Dit onderzoek is gericht op de volgende onderdelen:

1. Impact afvalwaterketen
Er is onvoldoende zicht op de impact die de afvalwaterketen heeft op het behalen van de KRW-doelen en waterkwaliteitsdoelstellingen voor de overige stoffen. Daarom zal in samenwerking met de waterbeheerders een traject worden opgezet waarbij voor alle RWZI's wordt bezien of en zo ja welke opgave hier ligt, door het uitvoeren van immissietoetsen op het effluent.
2. Verantwoordelijkheidsverdeling afvalwaterketen
Bij de afvalwaterketen is de bevoegdheidsverdeling over verschillende bestuurslagen verdeeld. Het Ministerie van IenW zal samen met de waterschappen, provincies, gemeenten en Rijkswaterstaat de effectiviteit van het huidige VTH-stelsel voor indirecte lozingen beschouwen en tevens kijken waar de verbetermogelijkheden liggen.
3. Vervolg pilot indirecte lozingen
Recent is de pilot indirecte lozingen afgerond⁴⁶. Het betreft een proefproject met de focus op toezicht en handhaving bij lozingen van bedrijfsafvalwater binnen de afvalwaterketen. Deze pilot is een van de *try-outs* onder het Interbestuurlijk Programma Vergunningverlening Toezicht en Handhaving. Samen met de betrokken partijen wordt bekeken hoe een vervolg kan worden gegeven aan de pilot.

In aanloop naar het wetgevingsoverleg Water dit najaar zal de Kamer geïnformeerd worden over de aanpak van bovenstaande punten.

⁴⁵ TZ202402-062.

⁴⁶ <https://www.hhnk.nl/pilot-indirecte-lozingen>.

Veel lozingsvergunningen zijn jaren geleden verleend. Het is van belang om daarvan regelmatig vast te stellen of ze nog actueel zijn in het licht van de vereiste bescherming van de waterkwaliteit, ook met het oog op het tijdig bereiken van de KRW-doelen. De waterbeheerders zetten zich in voor het actualiseren van deze vergunningen. Daarnaast wordt onder actielijn 3 ook door het bedrijfsleven zelf gewerkt aan vergunningen die KRW-proof zijn, als onderdeel van het actieprogramma KRW bedrijfsleven.⁴⁷

Stand van zaken rijkswateren

Rijkswaterstaat is het bevoegde gezag voor in totaal circa 727 vergunningen voor lozingen die plaatsvinden op de rijkswateren.⁴⁸ Rijkswaterstaat beziet al deze vergunningen om te kunnen beoordelen of ze nog voldoen aan de eisen. Is dat niet het geval, dan moeten vergunningen worden herzien en in het uiterste geval worden ingetrokken.

Veel aandacht gaat uit naar lozingen van de zogenoemde «IPPC-bedrijven»: dit zijn de bedrijven die vallen onder de Europese Richtlijn Industriële Emissies en het betreft veelal de grote, industriële lozingen. Er zijn in totaal 211 lozingsvergunningen door Rijkswaterstaat verleend voor IPPC-bedrijven, waarvan er op dit moment 172 zijn gezien (meer dan 80%). Van die 172 zijn er tot nu toe 60 actueel bevonden of is het herzieningsproces afgerond. Voor de overige 516 vergunningen zijn er in totaal 94 gezien. Van die 94 vergunningen zijn er tot nu toe 61 actueel bevonden of inmiddels herzien.

Rijkswaterstaat kampt – net zoals veel andere overheden en de marktpartijen – nog steeds met een capaciteitsgebrek voor het bezien en herzien van lozingsvergunningen. Dit is een arbeidsintensief en langlopend traject, waarvoor specialistische kennis en kunde benodigd is, en die is schaars. Het gaat in de regel om omvangrijke vergunningen (tientallen tot honderden pagina's), die technisch en juridisch complex zijn. Daarom wordt extra ingezet op werving en behoud van medewerkers. Er wordt dit jaar gestart met een nieuw opleidingsprogramma en met een specifieke wervingscampagne voor vergunningverleners op het gebied van waterkwaliteit.

Gezien de beperkte capaciteit is prioritering noodzakelijk. Hierbij geeft Rijkswaterstaat prioriteit aan de lozingsvergunningen die naar verwachting het meest relevant zijn voor het behalen van de KRW-doelen in 2027. De vergunningen die aan tijdig doelbereik in de weg kunnen staan, worden vóór eind 2027 gezien en indien nodig herzien. Voor de overige vergunningen geldt dat deze eind 2029 gezien zullen zijn en – waar nodig – in 2033 herzien zullen zijn.

De identificatie van vergunningen die relevant zijn voor het behalen van de KRW-doelen vindt plaats op basis van expertsessies met vergunningverleners en toezichthouders. Dit zijn de lozingsvergunningen van IPPC-bedrijven en de vergunningen van kleinere afvalverwerkers. Tevens

⁴⁷ De Kamer is hierover geïnformeerd in de vorige KRW-voortgangsbrief. Kamerstuk 27 625, nr. 661.

⁴⁸ Het eerder aan de Kamer gemelde aantal van 800 lozingsvergunningen is hiermee bijgesteld. Bij het bezien van de vergunningen wordt soms geconstateerd dat sommige vergunde lozers niet langer actief zijn, of dat activiteiten niet meer vergunningplichtig zijn (en onder algemene regels vallen). De overzichten met aantallen lozingsvergunningen voor rijkswateren kennen daarmee altijd een zekere dynamiek.

vindt onderzoek plaats naar KRW-probleemstoffen in KRW-oppervlakte-waterlichamen. Daaruit kunnen later dit jaar mogelijk nog vergunningen in beeld komen die ook relevant zijn voor het behalen van de KRW-doelen in 2027. Deze vergunningen krijgen dan – naast de vergunningen van IPPC-bedrijven en kleinere afvalverwerkers – ook prioriteit bij het bezien en – indien nodig – herzien.

Stand van zaken regionale wateren en indirecte lozingen

Ook de waterschappen (voor lozingen op de regionale wateren) en omgevingsdiensten (voor indirecte lozingen, namens provincies en gemeenten) hebben een forse opgave voor het actualiseren van in het verleden verleende lozingsvergunningen.

De waterschappen hebben in beeld gebracht welke opgave er ligt en hoever ze daarmee staan. De doelstelling is ook hier om vóór eind 2027 de meest kritische vergunningen te hebben geactualiseerd. Verschillende waterschappen hebben de ambitie uitgesproken om de vergunningen voor de meest kritische lozingen in 2025 geactualiseerd te hebben. Dit is echter niet voor alle waterschappen mogelijk, onder andere door onvoldoende beschikbare capaciteit en expertise. De provincies benutten 2024 voor het completeren van het overzicht van te actualiseren vergunningen en bepalen daaromtrent de prioritering, mede met het oog op tijdig KRW-doelbereik. In een enkele provincie wordt de actualiseringsopgave al opgepakt. Het Ministerie van IenW is in gesprek met zowel de waterschappen als provincies om ze bij hun opgave te ondersteunen.

Tijdelijke lozingsvergunningen

Bij het actualiseren van verleende vergunningen ligt de verantwoordelijkheid steeds bij het bevoegd gezag. Gezien de bestaande achterstanden bij bevoegde gezagen heeft de Rli geadviseerd om alleen nog vergunningen voor bepaalde tijd te verlenen en bestaande vergunningen die voor onbepaalde tijd zijn verleend, uit te faseren. Dit zou de bewijslast van actualisatie bij de lozer zelf leggen in plaats van bij het bevoegd gezag en kan in de toekomst bijdragen aan het voorkomen van niet-actuele vergunningen.

Binnen het huidige wettelijke stelsel kan het bevoegd gezag lozingsvergunningen al tijdelijk maken. De vraag is of het nodig en mogelijk is bevoegde gezagen hiertoe ook nader te instrueren. Deze vraag wordt opgepakt binnen het hierboven genoemde onderzoek naar de effectiviteit van de regulering van de afvalwaterketen. Daarbij worden de ervaringen betrokken die Rijkswaterstaat heeft opgedaan met betrekking tot het ambtshalve actualiseren van vergunningen, om zo te bezien op welke wijze vergunningen het beste actueel gehouden kunnen worden. De consequenties voor de benodigde inzet, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid worden ook in beeld gebracht.

Overzicht lozingen op de Waddenzee

Tijdens het tweeminutendebat Wadden van 26 maart 2024 kwam de lijst met vergunningen voor lozingen op de Waddenzee aan de orde die op 8 mei 2023 aan de Kamer is gestuurd⁴⁹ naar aanleiding van de motie van het lid Beckerman⁵⁰. Aan het lid Kostić werd toegezegd dat zou worden bekeken hoe inzage kan worden gegeven in de vergunningen die op de lijst zijn genoemd en in de bijhorende inspectierapporten.

⁴⁹ Kamerstuk 29 684, nr. 246.

⁵⁰ Kamerstuk 33 576, nr. 334.

Aan deze toezegging wordt uitvoering gegeven door erop te wijzen dat op 12 maart 2024 door Rijkswaterstaat is beslist op een verzoek op grond van de Wet open overheid waarbij de vergunningen openbaar werden gemaakt.⁵¹ Over openbaarheid van de overige vergunningen van de lijst en van alle inspectierapporten is inmiddels ook beslist.⁵² Ten aanzien van één bedrijf is daarbij, vanwege een ingediende zienswijze, een uitgestelde bekendmaking toegepast zodat tegen de voorgenomen openbaarmaking nog een voorlopige voorziening bij de rechter kan worden gevraagd. De toegezegde informatie is te vinden via de links in de voetnoten onderaan deze pagina.

Europese ontwikkelingen

Momenteel ligt een wetsvoorstel van de Europese Commissie voor tot wijziging van de Richtlijn Prioritaire Stoffen, de Grondwaterrichtlijn en de KRW. Op 22 februari 2024 is de Kamer geïnformeerd over twee non-papers die Nederland, met steun van diverse lidstaten, heeft ingediend ten behoeve van de behandeling van dit wetsvoorstel.⁵³ Hiermee zet Nederland in op een alternatieve rapportagemethode, naast het «one out, all out»-principe, om zo de verbetering van de waterkwaliteit beter inzichtelijk te maken, en op enkele specifieke uitzonderingen op het achteruitgangsverbod van de KRW.⁵⁴

Inmiddels hebben de lidstaten, na onderhandelingen in de Raadswerkgroepen, op 12 juni jl. een akkoord bereikt over een onderhandelingsmandaat voor de trilogie met het Europees Parlement.⁵⁵ Hierin zijn de door Nederland gewenste uitzonderingen op het achteruitgangsverbod van de KRW opgenomen, en is aangegeven dat de Commissie nadere wetgeving zal maken met betrekking tot een alternatieve rapportagemethode naast het «one out, all out»-principe. Mede op aandringen van Nederland zijn er daarnaast realistischer termijnen verbonden aan de voorgestelde nieuwe normen, met de mogelijkheid tot toepassing van uitzonderingsmogelijkheden, en wordt het mogelijk om nieuwe meetmethoden toe te passen waardoor de reguliere monitoringsinspanning kan verminderen.

Hiermee hebben de non-papers hun effect gehad en is ook de overige actieve inzet van Nederland in het onderhandelingstraject tot dusver zeer succesvol geweest. Met het voorgaande is voldaan aan de motie Krul c.s.⁵⁶, de motie Minhas en Stoffer⁵⁷, de motie Minhas c.s.⁵⁸, en het verzoek van de Kamer om een voorafgaand aan het commissiedebat Water van 25 juni geïnformeerd te worden over de reactie van de Europese Commissie op de non-papers en over de stand van zaken van de Europese onderhandelingen.⁵⁹

⁵¹ zie <https://open.rijkswaterstaat.nl/open-overheid/woo-verzoeken/woo-besluit-lozingsvergunningen-1e/>

⁵² Raadpleegbaar via <https://open.rijkswaterstaat.nl/open-overheid/woo-verzoeken/woo-besluit-lozingsvergunningen-2e/>

⁵³ Kamerstuk 27 625, nr. 664.

⁵⁴ Het gaat om het tijdelijke effecten zonder langetermijngevolgen en om projecten die enkel bestaande verontreinigingen verplaatsen en geen nieuwe verontreiniging toevoegen.

⁵⁵ Het akkoord is (in het Engels) beschikbaar via <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11383-2024-INIT/en/pdf/>.

⁵⁶ Kamerstuk 27 625, nr. 611.

⁵⁷ Kamerstuk 27 625, nr. 580.

⁵⁸ Kamerstuk 27 625, nr. 603.

⁵⁹ 2024Z03255.

Tot slot

Alle betrokken partijen streven naar schoon en gezond water in het hele land. De kwaliteit van ons oppervlaktewater is de afgelopen jaren verbeterd, maar er moet nog meer gebeuren. Niet alleen om in 2027 te voldoen aan de eisen van de KRW, maar vooral ook voor water dat geschikt is voor drinkwater, landbouw, industrie, planten en dieren, en zodat wij allemaal veilig kunnen vertoeven in en op het mooie water dat ons land zo kenmerkt.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers