

Vergaderjaar 2015–2016

27 625

Waterbeleid

Nr. 346

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2016

Op verzoek van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu reageer ik hierbij, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, op a) het rapport «Waterkwaliteit nu en in de toekomst» van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en b) het artikel van de Universiteit van Amsterdam met de titel «Unbalanced reduction of nutrient loads has created an offshore gradient from phosphorus to nitrogen limitation in the North Sea».

a) Het rapport «Waterkwaliteit nu en in de toekomst»

Het PBL heeft op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een ex ante evaluatie uitgevoerd van de ontwerp-stroomgebied-beheerplannen (SGBP's), die zijn opgesteld voor de Kaderrichtlijn Water (KRW). Een tussenrapportage van deze ex ante evaluatie is in mei 2015 gepubliceerd ten behoeve van de bestuurlijke conferentie «Voldoende en Schoon water, nu en in de toekomst», waarin met betrokken overheden en belangengroeperingen is gesproken over de wijze waarop een impuls aan de verbetering van waterkwaliteit kan worden gegeven. Deze tussenrapportage heeft zodoende ook bijgedragen aan de vaststelling van de definitieve stroomgebiedbeheerplannen die onderdeel uitmaken van het Nationaal Waterplan 2016–2021 (NWP2). Dit NWP2 heb ik u mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken aangeboden met mijn brief van 14 december 2015 (Kamerstukken 31 710 en 27 625, nr. 45).

Op uw verzoek heb ik uw Kamer in mijn brief van 8 februari 2016 (Kamerstuk 31 710, nr. 47) een toelichting gegeven op de verschillen tussen het ontwerp en het definitieve NWP2. De verschillen doen zich met name voor bij het onderwerp waterkwaliteit en de ex ante evaluatie van PBL heeft hier mede aanleiding toe gegeven.

Op basis van de modelberekeningen concludeert het PBL dat doelen voor planten, vissen en nutriënten in 2027 in ongeveer de helft van de waterlichamen gehaald zullen zijn. Echter, volgens de prognose van de

waterbeheerders zal dit in nagenoeg alle wateren het geval zijn. Hierbij staat de inschatting van het effect van maatregelen op de concentraties van nutriënten, stikstof en fosfaat, in water centraal. Het PBL gaat uit van het huidig beleid, zoals dat onder andere in het vijfde Actieprogramma Nitraatrichtlijn 2014–2017 is vastgelegd. De waterbeheerders verwachten dat het landelijk (mest)beleid wordt bijgesteld als blijkt dat het tempo van de verbetering van waterkwaliteit onvoldoende is. Bovendien houden waterbeheerders ook rekening met het effect van een groter aantal gebiedsgerichte maatregelen, zoals de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), Natura 2000, het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) en het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3), die nog geen onderdeel uitmaakten van de ontwerp-SGBP's en door het PBL in de ex ante evaluatie daarom niet konden worden meegenomen. In de SGBP's is ook het resultaat weergegeven van een trendanalyse van stikstof en fosfaat in oppervlaktewater¹. Daaruit blijkt een dalende trend van nutriënten in veel KRW waterlichamen.

De belasting vanuit het buitenland met nutriënten via Rijn, Maas, Schelde en Eems is met name relevant voor de kustwateren. Inlaat van het relatief schonere water uit de rivieren verbetert mede de toestand van het regionale systeem. Dit kan overigens problemen met waterkwaliteit veroorzaken als onder droge omstandigheden de inlaat van zoetwater beperkt moet worden en de regio spaarzaam moet omgaan met gebiedseigen water.

Momenteel wordt in het kader van de Evaluatie van de Meststoffenwet bezien of er reden is het mestbeleid aan te passen. Naast de doelstelling van 50 mg nitraat per liter in grondwater wordt in deze evaluatie ook de bijdrage van het mestbeleid aan het realiseren van KRW-doelen meegenomen. Dat betreft het tegengaan van eutrofiëring van oppervlaktewater, inclusief kust- en overgangswateren, en de juiste kwaliteit van winningen van grond- en oppervlaktewater voor menselijke consumptie. De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft u met zijn brief van 9 december 2015 geïnformeerd over de planning van de evaluatie van de Meststoffenwet en van het zesde Actieprogramma Nitraatrichtlijn (Kamerstuk 33 037, nr. 168). Aansluitend daarop heeft de Staatssecretaris van EZ u op uw verzoek, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en mij met zijn brief van 3 februari 2016, nader geïnformeerd over de invulling van het ex ante deel van deze evaluatie (Kamerstuk 33 037, nr. 176).

Daarnaast wordt ook onderzocht of het zuiveringsrendement van rioolwaterzuiveringsinstallaties die momenteel nog niet voldoen aan de doelen van de Richtlijn voor de behandeling van stedelijk afvalwater verbeterd kan worden. Het zuiveringsrendement van alle rioolwaterzuiveringsinstallaties gezamenlijk is overigens al ruim hoger dan de Europese richtlijn stedelijk afvalwater voorschrijft.

Een proces van evalueren geldt ook voor gewasbeschermingsmiddelen. In 2018 is de tussentijdse evaluatie gepland van de nota «Gezonde Groei, Duurzame Oogst», waarin het beleid voor gewasbeschermingsmiddelen voor de periode 2013–2023 is vastgesteld.

Voor veel andere systeem-vreemde chemische stoffen die KRW doelen nu nog regelmatig overschrijden is in de SGBP's aangegeven dat de belasting afneemt. Dit geldt, zoals PBL aangeeft, ook voor «ubiquitaire» stoffen die niet of nauwelijks meer geloosd worden, maar slechts

¹ <https://www.deltares.nl/en/publications/?search=toestand+en+trend&target=all> en <https://www.deltares.nl/publication/meetnet-nutriënten-landbouw-specifiek-oppervlaktewater/>

langzaam uit het milieu verdwijnen. Het bepalen van een trend van de toestand van chemische stoffen is complex door aanpassing van meetmethoden en het feit dat de Europese Commissie via de Richtlijn prioritair stoffen nieuwe doelen en stoffen introduceert, zo concludeert ook het PBL in de ex ante evaluatie. Het is wel zo dat de lidstaten meer tijd krijgen dan 2027 om deze nieuwe doelen te halen.

Verder zijn er onzekere factoren of de biologische parameters tegen 2027 op orde zullen zijn. Klimaatverandering is van invloed op ecologie en er is ook sprake van het opkomen van diverse niet-inheemse soorten, zoals bepaalde soorten mosselen en kreeften. Voor dergelijke zaken is het dan ook van belang dat er kritisch naar de bestaande doelen wordt gekeken en dat voortschrijdend inzicht, zoals ook door het PBL is aangegeven, daarbij wordt betrokken.

Het PBL doet in het eindrapport een aantal aanbevelingen voor maatregelen die kunnen helpen om o.a. voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen doelen te bereiken. Zo geeft PBL bijvoorbeeld aan dat «uitmijnen» (wel stikstof- maar geen fosfaatgift langs waterlopen) in hoog Nederland een goede aanpak kan zijn op landbouwgronden met een hoge en zeer hoge fosfaattoestand. PBL concludeert dat een goed maatregelenpakket afhankelijk is van de regionale en lokale situatie en daarom als maatwerk gestalte moet krijgen.

In paragraaf 6.3 «Van polderen naar participeren» stelt het PBL vast dat de implementatie van de KRW invulling krijgt door middel van «een meer deliberatieve aanpak, die meer gedecentraliseerd wordt ingevuld en waar inspraak van stakeholders meer ruimte krijgt». Dit komt naar mijn mening treffend tot uitdrukking in de «Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater» waarover ik met uw Kamer in het Wetgevingsoverleg water van 30 november 2015 heb gesproken. In deze Delta-aanpak is er naast aandacht voor bekende stoffen, zoals nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen, ook aandacht voor nieuwe stoffen, zoals restanten van geneesmiddelen en microplastics. De nieuwe stoffen maken (nog) geen onderdeel uit van de KRW, omdat – zoals de ex ante evaluatie aangeeft – de effecten nog onvoldoende bekend zijn om daar doelen voor vast te stellen. Toch hecht ik er veel belang aan om hier in het kader van de Delta-aanpak met alle betrokkenen proactief mee aan de slag te gaan.

Op grond van het bovenstaande ben ik dan ook van mening dat we goed op weg zijn om de verplichtingen die Nederland voor de KRW in 2027 heeft vastgesteld te realiseren. Ik ben er van overtuigd dat cross-overs tussen de topsectoren Agro/Food en Water hier in het kader van de eerder genoemde «Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater» aan zullen bijdragen en dat dit het aanzien van Nederland op het vlak van watermanagement en duurzame agrarische productie een nieuwe dimensie zal geven.

Voor de volledigheid wijs ik u op mijn brief van 29 januari 2016 (Kamerstukken 27 858 en 27 625, nr. 346), waarin ik u aansluitend op het Wetgevingsoverleg Water van 30 november 2015 (Kamerstuk 34 300 J, nr. 30) heb geïnformeerd over doelen en monitoring in relatie tot de KRW en over de samenhang van deze onderwerpen met andere Europese regelgeving.

b) Het artikel «Unbalanced reduction of nutrient loads has created an offshore gradient from phosphorus to nitrogen limitation in the North Sea»

In de publiciteit die volgde op dit wetenschappelijke artikel werd met name gemeld dat er sprake zou zijn van een fosfaattekort in de Noordzee. De strekking van het artikel is echter genuanceerder en betreft vooral de verhouding tussen stikstof (N) en fosfaat (P). Door de te hoge stikstofconcentraties is de verhouding met fosfaat uit evenwicht. Het fosfaatgehalte is fors gereduceerd en nadert het niveau dat voor een duurzaam en veerkrachtig systeem wordt nagestreefd (conform beoordelingscriteria die in het kader KRW en OSPAR² zijn vastgesteld).

De onderzoekers concluderen dat door de onbalans tussen stikstof- en fosfaat er risico's op (potentieel toxische) plaagalgenvloeiingen zijn, die mogelijk ook gevolgen voor voedselkwaliteit kunnen hebben. Het artikel eindigt met de conclusie: «*Therefore, P reduction in concert with N reduction, leading to a more balanced N: P ratio, is likely to be more beneficial to coastal zones than further P-dominated reduction efforts alone.*» Dit benadrukt dat reductie van stikstof en fosfaat in samenhang moet worden gezien omdat het herstel van de balans tussen deze twee nutriënten van grotere betekenis is voor de toestand van kustwateren dan alleen de reductie van fosfaat. Wanneer ook de streefcijfers van KRW en OSPAR voor stikstofreductie worden bereikt, dan zal de balans tussen deze twee stoffen zich herstellen tot een meer natuurlijke verhouding.

In 2018 wordt de initiële beoordeling van het Noordzeemilieu geactualiseerd in het kader van de implementatie van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM). Daartoe wordt in 2016–2017 door de Noordzeelanden ook gezamenlijk een beoordeling van het Noordzeebekken uitgevoerd, onder andere voor eutrofiëring (als onderdeel van het OSPAR Intermediate Assessment 2017). De conclusies van het onderzoek dat ten grondslag ligt aan het verschenen wetenschappelijke artikel van de Universiteit van Amsterdam en uit de eerder genoemde evaluatie van de Meststoffenwet verkregen geactualiseerde kennis van emissies uit Nederland naar kust- en overgangswateren zullen bij het opstellen van deze toestandbeoordeling van de Noordzee worden betrokken.

Ik hoop u hiermee afdoende geïnformeerd te hebben.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

² OSPAR: verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan