

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2732

Vragen van de leden **Tjeerd de Groot**, **Boulakjar** en **Van Ginneken** (allen D66) aan de Ministers van Infrastructuur en Waterstaat en voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over *de Kaderrichtlijn Water (hierna: KRW) en het rapport «Een KRW-risicoanalyse voor de vergunningverlening voor de bouw- en infrasector»* (ingezonden 19 april 2023).

Antwoord van Minister **Harbers** (Infrastructuur en Waterstaat) mede namens de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (ontvangen 30 mei 2023).

Vraag 1

Kunt u garanderen dat de KRW-doelen worden gehaald?¹

Antwoord 1

Voorop staat dat het van groot belang is dat de KRW-doelen bereikt worden. Een goede waterkwaliteit en voldoende grondwater zijn noodzakelijke randvoorwaarden voor onder andere de natuur, onze drinkwatervoorziening en onze brede welvaart. Bovendien geldt dat waar deze doelen niet gehaald worden en evenmin een geldig beroep op de uitzonderingsgronden van de KRW gedaan kan worden, Nederland niet aan haar Europese verplichtingen voor de KRW voldoet. Daarom doen Rijk en regio's er alles aan om in 2027 aan de KRW te kunnen voldoen, onder meer via het KRW-impulsprogramma dat is aangekondigd in de brief² van 11 april 2023. Garanties dat alle KRW-doelen gehaald worden kunnen echter niet gegeven worden.

Zoals aangegeven in de brief van 11 april 2023 in reactie op de motie van het lid Minhas c.s., is het geven van een gedetailleerd beeld van het totale KRW-doelbereik complex, gezien het grote aantal doelen en waterlichamen: het gaat om 745 oppervlaktewaterlichamen met per waterlichaam ca. 140 doelen voor o.a. stoffen, biologie en nutriënten, en 23 grondwaterlichamen met per waterlichaam ca. 12 doelen. Dit komt erop neer dat er in Nederland op grond van de KRW in totaal meer dan 100.000 doelen zijn waarop we kunnen worden afgerekend.

Met de uitvoering van de Stroomgebiedbeheerplannen 2022–2027³ en het in de brief van 11 april 2023 genoemde KRW-impulsprogramma, waarover u in

¹ Bouwend Nederland, 18 april 2023, <https://www.bouwendnederland.nl/actueel/nieuws/32890/slechte-waterkwaliteit-kan-bouwsector-jaarlijks-17-5-miljard-euro-omzet-kosten>

² Kamerstuk 27 625, nr. 625

³ Bijlage bij Kamerstuk 35 325, nr. 5

aanloop naar het Commissiedebat Water van 7 juni nader geïnformeerd zult worden, doen Rijk en regio's er alles aan om alle doelen in alle waterlichamen te bereiken. Tegelijk zijn er stevige hobbels die nog genomen moeten worden. Zo is doelbereik mede afhankelijk van een succesvolle transitie in het landelijk gebied en in de landbouw, kampen waterbeheerders met de opkomst van invasieve soorten, en is er sprake van historische belasting met persistente chemische stoffen en verontreiniging in beken en rivieren die vanuit bovenstroomse landen afkomstig is. Het is dan ook de verwachting dat ook in 2027 in een aantal gevallen de doelen nog niet behaald zullen zijn. Dit is in lijn met de verwachting van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, die in zijn advies van 11 mei⁴ concludeert dat met het huidige beleid de doelen nog buiten bereik zijn en die adviseert om aanvullende maatregelen te nemen. Binnenkort ontvangt u de kabinetsreactie op dit advies. Waar de doelen niet bereikt worden, zal een beroep gedaan moeten worden op de uitzonderingsmogelijkheden die de KRW biedt om aan de richtlijn te kunnen voldoen. De KRW stelt hieraan de nodige randvoorwaarden, waaraan ook zal moeten worden voldaan. Zoals toegelicht in de Kamerbrief voor het Wetgevingsoverleg Water van 21 november 2022, bereidt Nederland zich voor op de verantwoording die wordt opgenomen in de stroomgebiedbeheerplannen in 2027⁵.

Vraag 2

Wat is uw reactie op de onderzoeksconclusie dat de bouwsector jaarlijks € 17,5 miljard schade zal ondervinden als de vergunningverlening wordt beperkt door het niet halen van de KRW-doelen?

Antwoord 2

De zorg die schuilgaat achter het rapport, namelijk dat er wederom projecten risico's lopen door een ontoereikende milieutoestand, wordt gedeeld. Projecten kunnen namelijk in beginsel inderdaad geen doorgang vinden als ze in strijd komen met de KRW-doelstellingen (zoals de Kamer ook is gemeld in de brief van 16 november 2021⁶). Dit betekent dat bij projecten met een (te grote) negatieve impact op de waterkwaliteit of grondwaterkwantiteit maatregelen moeten worden genomen, of dat die projecten niet in de voorgenomen vorm kunnen plaatsvinden. De conclusie uit het rapport over de omvang van dit probleem wordt echter niet gedeeld.

Uit de KRW volgt dat projecten er niet toe mogen leiden dat de toestand van een waterlichaam achteruitgaat, of dat het tijdig bereiken van een goede toestand in gevaar kan komen. Anders dan het rapport stelt, introduceert de Omgevingswet op dit punt geen strengere toetsingskader. Ook onder de Waterwet vindt al een directe toets plaats aan de doelen van de KRW⁷. Dit is ook verplicht op grond van de KRW zelf⁸.

Deze verplichte toets bij projecten is nader uitgelegd in enkele arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Het achteruitgangverbod is strenger als de relevante parameters van het waterlichaam waarin het effect optreedt al in een slechte toestand verkeren. Hoe dit precies uitpakt voor een project is sterk afhankelijk van de invloed die een project heeft op het waterlichaam: welke parameter wordt door het project geraakt, in welke mate, en in welke toestand verkeert die parameter in het desbetreffende waterlichaam?

De conclusie van het genoemde rapport is gebaseerd op een analyse van drie verschillende activiteiten die in de bouwsector plaatsvinden, de mogelijke risico's die die activiteiten lopen om in strijd te komen met de KRW-doelstellingen en de potentieel daarmee gepaard gaande financiële gevolgen. Het rapport gaat in op de volgende activiteiten: gebruik van waterstaatswerken, grondwateronttrekkingen en lozingen van saneringswater.

Wat betreft het gebruikmaken van waterstaatswerken stelt het rapport dat 86% van de waterbouwprojecten een risico loopt, enkel omdat aangenomen wordt dat in 86% van de waterlichamen de biologische doelen niet bereikt

⁴ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 11 mei 2023, <https://www.rli.nl/publicaties/2023/advies/goed-water-goed-geregeld>

⁵ Kamerstuk 27 625, nr. 590

⁶ Kamerstuk 27 625, nr. 555

⁷ Staatsblad 2018, 292, p. 472

⁸ Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 1 juli 2015 in zaak C-461/13

zullen zijn. Een dergelijk evenredig verband bestaat echter niet. Zo volgt niet uit het rapport dat alle waterbouwprojecten ook in die 86% van de waterlichamen plaatsvinden, en bovendien staat dat ook niet gelijk aan het risico dat die projecten lopen. Een project kan ook risico lopen in een waterlichaam waar de doelen wel gehaald worden; ook daar mag immers geen achteruitgang plaatsvinden.

Andersom geldt dat een project in een waterlichaam waar de doelen niet gehaald worden, op zichzelf nog niet dat doelbereik verder in gevaar hoeft te brengen; dat ligt er volledig aan of het project überhaupt invloed heeft op de betreffende kwaliteitselementen die niet in een goede toestand verkeren en hoe groot die invloed dan is. Dergelijke conclusies kunnen op dit moment dan ook niet getrokken worden.

Daarnaast is van belang dat waterbouwprojecten op grond van de geldende wet- en regelgeving al jarenlang worden getoetst aan de KRW-doelen. Er zijn thans geen voorbeelden bekend van projecten die om deze reden geen doorgang konden vinden. Het ligt dan ook niet in de lijn der verwachting dat het aantal projecten dat wel een risico loopt, veel groter zou worden na 2027. Het rapport concludeert daarnaast dat 10% van de woningbouwprojecten bij het onttrekken van grondwater een risico loopt om niet vergund te worden. Waar het gaat om permanente onttrekkingen (onttrekkingen tijdens de gebruiksfase van woonwijken en met nieuwe woningen samenhangende aanvullende drinkwaterwinningen) kan het inderdaad zo zijn dat dit in bepaalde gevallen leidt tot een overexploitatie van een grondwaterlichaam, of tot een toename van reeds bestaande grondwatertekorten. Dit is een gevolg van het feit dat er geen oneindige grondwatervoorraad bestaat. Of het inderdaad om 10% van de woningbouwopgave gaat is echter niet uit het rapport af te leiden.⁹ Ook hier geldt dat de daadwerkelijke risico's zeer casus-specifiek zullen zijn. Via de wettelijk verplichte watertoets adviseren waterbeheerders al jarenlang op de totstandkoming van ruimtelijke plannen. Dergelijk hoge cijfers zijn tot nu toe niet gebleken. Zoals is aangegeven in de brief van 25 november 2022¹⁰ over water en bodem als sturend principe in de ruimtelijke ordening, wordt in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied met alle betrokkenen gewerkt aan een robuust grondwatersysteem waarbinnen zoveel mogelijk functies gefaciliteerd worden. De beschikbare grondwatervoorraad zal dan ook een van de sturende elementen zijn binnen de ruimtelijke inrichting om zo te zorgen dat de benodigde grondwateronttrekkingen plaatsvinden op plaatsen waar dat verantwoord is. Waar het rapport verwijst naar het in oppervlaktewaterlichamen lozen van water afkomstig van bodemsaneringen, die bijvoorbeeld regelmatig voorkomen bij woningbouwprojecten, zullen zich inderdaad risico's kunnen voordoen. Ook hier geldt echter dat het antwoord op de vraag of deze lozingen in strijd komen met de KRW-doelstellingen zeer casus-specifiek zal zijn. Zie bijvoorbeeld de recente uitspraak¹¹ van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State, waarin werd geoordeeld dat in dat concrete geval geen probleem bestond voor de lozing van saneringswater met daarin KRW-relevante stoffen. Ook wanneer in het ontvangende oppervlaktewater de geldende KRW-norm reeds wordt overschreden, betekent dat nog niet dat geen enkele lozing van die stof meer mogelijk is. Zie bijvoorbeeld de uitspraak¹² van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de lozing van PFOS. De generieke conclusie van het rapport dat in dergelijke gevallen 100% risico bestaat op het niet kunnen doorgaan van dergelijke lozingen, wordt op basis van de huidige jurisprudentie dan ook niet gedeeld. Ten slotte is het niet zo dat het rapport stelt dat de bouwsector jaarlijks € 17,5 miljard schade zal ondervinden. Het rapport stelt dat het gaat om een potentieel gemiste omzet van € 12,8 miljard voor woningbouw en € 4,8 miljard voor infrastructuur. Deze bedragen zijn gebaseerd op de hierboven genoemde risico-inschatting voor vergunningverlening. Los van het feit dat die risico-inschatting niet gedeeld wordt (zie hierboven), is het niet zo dat die risico's zich ook zeker zullen voordoen en de genoemde omzet dus inderdaad wordt misgelopen. In gevallen waarin deze risico's zich inderdaad voordoen,

⁹ Uit het rapport wordt niet duidelijk waarop deze cijfers gebaseerd zijn

¹⁰ Kamerstuk 27 625, nr. 592

¹¹ Uitspraak van 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3522

¹² Uitspraak van 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2178

kunnen die mogelijk nog gemitigeerd worden door andere locatiekeuzes. Waar ook dat niet lukt biedt de KRW – onder randvoorwaarden – nog een uitzonderingsmogelijkheid voor projecten van hoger openbaar belang.

Vraag 3, 4, 5 en 6

In hoeverre denkt u de woningbouwambities waar te kunnen maken als de KRW-doelen niet worden gehaald?

In hoeverre denkt u de infrastructuurambities waar te kunnen maken als de KRW-doelen niet worden gehaald?

Kunt u garanderen dat de infrastructuur die essentieel is voor de hoogwaterveiligheid van Nederland (keringen, dijken, dammen) kan worden blijven gebouwd en onderhouden, ook als de KRW-doelen niet worden gehaald?

Kunt u garanderen dat de infrastructuur die essentieel is voor de verduurzaming van de mobiliteit (OV- en spoorverbindingen en binnenvaartroutes) kan worden blijven gebouwd en onderhouden, ook als de KRW-doelen niet worden gehaald?

Antwoord 3, 4, 5 en 6

Hoewel er geen garanties zijn hoe een rechter na 2027 precies projecten zal toetsen aan de KRW-doelstellingen, is er op basis van de huidige jurisprudentie geen aanleiding om te veronderstellen dat het al dan niet doorgang kunnen vinden van projecten samenhangt met het wel of niet halen van de KRW-doelen in 2027. Zoals is aangegeven in het antwoord op vraag 2, mogen projecten ook op dit moment al geen achteruitgang van de toestand veroorzaken of in de weg staan aan het bereiken van de KRW-doelen. Ook het wel voldoen aan de KRW-doelen in 2027 maakt niet dat projecten dan achteruitgang van de toestand mogen bewerkstelligen.

Zoals toegelicht bij de beantwoording van vraag 2, is er op dit moment geen reden om aan te nemen dat er een generiek probleem zal ontstaan voor het doorgang kunnen vinden van projecten (zoals voor woningbouw of infrastructuur voor energie, mobiliteit en waterveiligheid). Dit is namelijk sterk afhankelijk van onder andere het type project, de mate waarin – en welke – parameters voor de waterkwaliteit hierdoor beïnvloed worden, en de toestand van deze parameters in het waterlichaam dat door het project wordt beïnvloed.

In de Woondeals hebben de gemeenten aangegeven welke locaties zij geschikt achten voor woningbouw en in welke hoeveelheden. Hierbij is door de gemeenten al gekeken naar de randvoorwaarden voor woningbouw. Mochten er projecten zijn waar het voldoen aan de KRW-doelen op gespannen voet staat met de woningbouwopgave, dan kan er aan de versnellingsgastels worden gezocht naar een oplossing.

Waar alsnog problemen zouden optreden bij individuele (maatschappelijk essentiële) projecten, kan worden bezien of gebruik kan worden gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheid die de KRW biedt voor projecten van hoger openbaar belang die in strijd komen met de ecologische doelen voor oppervlaktewater en de goede kwantitatieve toestand voor grondwaterlichamen. Het KRW-impulsprogramma zal hier ook aandacht aan besteden. Projecten in het kader van bijvoorbeeld de waterveiligheid, waarnaar het rapport verwijst, zouden mogelijk onder deze uitzonderingsmogelijkheid geschaard kunnen worden en daarmee doorgang kunnen vinden, mochten ze al in strijd komen met de KRW-doelstellingen. Doorgang van dergelijke projecten is nodig om ervoor te zorgen dat in 2050 alle primaire keringen voldoen aan de norm, zoals vastgelegd in de Waterwet.

Tevens is het relevant te melden dat het Nederlandse waterbeheer te maken heeft met andere (Europese) verplichtingen en vereisten. Zo heeft Nederland bijvoorbeeld ook de vereisten ten aanzien van de vaarwegen die zijn opgenomen in de Verordening inzake het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T) na te leven, evenals de afspraken die zijn gemaakt in de Centrale Commissie voor de Rijnvaart. Indien het gelijktijdig naleven van de verschillende verplichtingen en vereisten niet zonder meer mogelijk is en de uitzonderingsgrond geen soelaas biedt, zal hierover het gesprek worden gevoerd met de Europese Commissie.

In het rapport waarnaar de vraag verwijst, wordt erop gewezen dat bij lozingen van saneringswater vaak KRW-relevante stoffen vrijkomen waarvoor de normen in het ontvangende oppervlaktewater al overschreden worden. In dat geval is een dergelijke lozing nog maar zeer beperkt mogelijk. Het

KRW-impulsprogramma, waarbij alles op alles wordt gezet om te kunnen voldoen aan de KRW in 2027, zal hier naar verwachting maar beperkt soelaas kunnen bieden. Zelfs het bereiken van een goede toestand, wat zeer lastig zal zijn voor de persistente, alomtegenwoordige stoffen waarop ook in het rapport wordt gewezen, maakt nog niet dat dergelijke lozingsvervolgens weer een achteruitgang van de toestand mogen bewerkstelligen. Het gaat hier veeleer om een ander probleem, namelijk dat dergelijke projecten – waarbij slechts sprake is van het verplaatsen van reeds bestaande verontreiniging – in de systematiek van de KRW ook op de KRW-doelen worden afgerekend, net zo streng als dat gebeurt bij nieuwe verontreinigingsbronnen voor het watersysteem. De vraag is of een dergelijk strenge systematiek terecht is voor dit type activiteiten. Hierover wordt het gesprek gevoerd met de Europese Commissie en andere lidstaten.

Vraag 7

Erkent u dat het niet halen van de KRW-doelen grote gevolgen zal hebben, waaronder financiële schade in de bouwsector, maar ook het verlies van banen en maatschappelijke onrust bij een aanhoudend woningtekort en het niet verder kunnen verduurzamen van de mobiliteit?

Antwoord 7

Zie het antwoord op vraag 2 t/m 6. Daarin is onder meer aangegeven dat op basis van de huidige jurisprudentie de gevolgen voor individuele projecten niet direct samenhangen met het in 2027 in elk waterlichaam in Nederland behalen van de goede toestand. Ook op dit moment mogen alleen projecten doorgang vinden die niet leiden tot achteruitgang van de toestand van een waterlichaam en die het bereiken van een goede toestand niet in gevaar brengen. Bovendien is in dat antwoord aangegeven waarom de geschetste omvang van de problematiek niet gedeeld wordt. Voor de volledigheid, dit laat onverlet dat we alles op alles moeten zetten om aan de KRW te voldoen en nadelige maatschappelijke gevolgen te voorkomen. Zie ook het antwoord op vraag 8 en 9.

Vraag 8

In hoeverre acht u deze gevolgen zwaarwegender dan de inspanningen die moeten worden verricht om de KRW-doelen te halen?

Antwoord 8

De geschetste gevolgen worden niet volledig gedeeld, zie het antwoord op de voorgaande vragen. Daarin is toegelicht dat er mogelijk gevolgen kunnen zijn voor de doorgang van individuele projecten, maar dat dit op basis van de huidige jurisprudentie niet direct samenhangt met het behalen van de doelen. Desalniettemin moeten we alles op alles zetten om deze doelen wel te behalen. Hieraan werken we onder meer met de uitvoering van de Stroomgebiedbeheerplannen 2022–2027 en de verdere uitwerking van het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Ook het KRW-impulsprogramma dat Rijk en regio gezamenlijk starten richt zich op het leveren van de maximale inzet om te kunnen voldoen aan de KRW in 2027.¹³ Dit is zowel nodig vanuit het belang van een goede waterkwaliteit in Nederland (het beschikken over schoon en gezond water voor mens en natuur), als het voorkomen van een ingebrekestelling vanuit Europa vanwege het niet voldoen aan de KRW.

Vraag 9

Kunt u toezeggen om, in het belang van onze natuur en onze drinkwatervoorziening, de KRW-doelen nooit of te nimmer af te zwakken en alles op alles te zetten om deze doelen te halen?

Antwoord 9

Nederland heeft zich gecommitteerd aan de KRW-doelen en de inzet van het kabinet is om deze te halen. Een goede waterkwaliteit en voldoende grondwater zijn noodzakelijke randvoorwaarden voor onder andere de natuur, onze drinkwatervoorziening en onze brede welvaart. Met het KRW-impulsprogramma wordt, samen met de waterpartners, alles op alles gezet

¹³ Kamerstuk 27 625, nr. 625

om aan die doelen te voldoen. Waar deze doelen echter onevenredig zouden doorwerken naar activiteiten in de leefomgeving die geen daadwerkelijke belasting introduceren, of indien de naleving van andere verplichtingen in het geding dreigt te komen, wordt gesproken met de Europese Commissie om hiervoor een oplossing te vinden.

Vraag 10

Kunt u deze vragen beantwoorden voor het commissiedebat Water op 7 juni 2023?

Antwoord 10

Ja.