

Vergaderjaar 2019–2020

27 625

Waterbeleid

Nr. 502

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 202

In het kader van de Delta-aanpak Waterkwaliteit heb ik opdracht gegeven aan het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) voor het opstellen van een Nationale analyse waterkwaliteit¹. Een tussenrapportage² van deze Nationale analyse is in november 2019 met u gedeeld. Het eindrapport heeft u op 30 april ontvangen (Kamerstuk 27 625, nr. 497). Daarna is een Addendum³ van het PBL verschenen met herberekeningen op basis van de definitieve doelen en aandacht voor drinkwater. In deze brief reageer ik mede namens mijn collega's, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, zoals toegezegd op de eindresultaten en schets ik het vervolg.

De Delta-aanpak Waterkwaliteit heeft als doel verbetering van de waterkwaliteit in brede zin en het geven van een extra impuls aan het realiseren van de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) voor chemisch schoon en ecologisch gezond water. Het PBL heeft met de Nationale analyse waterkwaliteit de huidige waterkwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in de Nederlandse stroomgebieden in beeld gebracht en onderzocht in hoeverre de doelen van de KRW in 2027 gehaald kunnen worden met de voorgenomen maatregelen van Rijk, waterschappen en provincies. Daarnaast gaat de Nationale analyse in op de resterende opgaven voor het bereiken van de beoogde kwaliteit van grond- en oppervlaktewater voor nutriënten, biologische parameters, gewasbeschermingsmiddelen, medicijnresten en andere opkomende stoffen, en microplastics.

¹ <https://www.pbl.nl/publicaties/nationale-analyse-waterkwaliteit-0>

² Kamerstuk 27 625, nr. 487

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Resultaat van een intensieve samenwerking

De Nationale analyse is tot stand gekomen in een gezamenlijk traject van Rijk, regio, stakeholders, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen. Het is een traject van *joint fact finding* geweest, wat regelmatig geleid heeft tot het optimaliseren en verbeteren van analyses en onderzoek door de waterbeheerders, en de kennisinstellingen.

Doelen en toetsing

Het doel van de KRW is om de kenmerkende waterplanten, vissen en ander waterleven in waterlichamen terug te krijgen en te behouden. Het uitgangspunt van de KRW is dat in 2027 alle maatregelen genomen zijn die nodig zijn om de doelen te halen. De overige onderwerpen van de Delta-aanpak Waterkwaliteit (opkomende stoffen, microplastics, medicijnresten) zijn niet gekoppeld aan de termijnen van de KRW, wel wordt ook op deze onderwerpen door alle partijen stevig ingezet om de emissies naar water te verminderen.

De KRW kent een complexe beoordelingsmethode voor vaststelling van de kwaliteit van het oppervlaktewater, waarbij wordt gekeken naar chemische stoffen en de ecologische toestand. Chemische stoffen worden beoordeeld aan de hand van Europese normen en nationaal vastgestelde normen, volgens een Europees vastgestelde methode. De ecologische toestand bestaat uit biologische parameters, zoals waterinsecten, vissen en waterplanten. Het bereiken van de goede ecologische toestand wordt in grote mate bepaald door de hoeveelheid nutriënten in het water.

Daarnaast spelen de inrichting en beheer van watersystemen een rol en kunnen chemische stoffen een goede toestand in de weg staan. Per waterlichaam zijn de doelen vertaald in toetsbare, kwantitatieve normen, die uiteenlopen al naar gelang de aard en toestand van het waterlichaam. In een deel van de waterlichamen zijn doelen aangepast door een «technische doelaanpassing», op basis van nieuwe kennis over maatregel-effectrelaties en rekening houdend met natuurlijke achtergrondbelasting door bijvoorbeeld fosfaatrijke kwel.

Waar staan we nu?

Op basis van gegevens tot en met 2018 is zichtbaar dat de waterkwaliteit verbetert. Tweederde van de KRW-waterlichamen voldoet aan de normen voor nutriënten. De gehalten stikstof en fosfor nemen zoals gewenst af sinds 2009. Het PBL-rapport geeft aan dat dit het gemiddelde beeld is; sinds 2015 er ook sprake is van een verslechtering in een aantal waterlichamen in West- en Zuid-Nederland. Het doelbereik voor biologie blijft toenemen, zo blijkt uit gegevens tot en met 2017. Het aandeel wateren dat voldoet aan de doelen voor biologie is wel minder dan het aantal dat voldoet aan de nutriëntennormen. Dit komt omdat er ook andere factoren op de biologie van invloed zijn, zoals het effect van beheer en van toxiciteit van microverontreinigingen. Zowel voor het behalen van de nutriëntennormen als voor het behalen van de biologische doelen, verschilt de opgave tussen en binnen stroomgebieden. Verderop in deze brief beschrijf ik mijn inzet om tot verder doelbereik te komen.

Voor 49 chemische stoffen geldt dat de norm in één of meer oppervlaktewateren wordt overschreden. De chemische stoffen die op grotere schaal normoverschrijdingen laten zien, zijn vooral persistente (slecht afbreekbare), bioaccumulerende (die ophopen in het milieu) én toxische stoffen. Het gaat onder andere om PAK's (polyaromatische koolwaterstoffen), metalen, ammonium en PFOS (perfluorocctaansulfonzuur). Het gebruik van deze stoffen is in de meeste gevallen verboden, maar ze worden nog steeds in het milieu aangetroffen.

Het aantal gemeten normoverschrijdingen door gewasbeschermingsmiddelen is afgenomen, voor zowel acute als voor chronische blootstelling. Voor gewasbeschermingsmiddelen zijn de laatste jaren diverse maatregelen genomen in het kader van de Tweede nota duurzame gewasbescherming met dit als resultaat. Echter het aantal locaties met normoverschrijdingen is vrijwel gelijk gebleven.

Naast het oppervlaktewater maakt ook het grondwater onderdeel uit van de KRW. Het PBL signaleert dat een groot deel van het grondwater chemicaliën bevat die afkomstig zijn van de mens. Er is sprake van verslechtering van de kwaliteit van het grondwater. Daarnaast worden regionaal verschillende overschrijdingen geconstateerd; van fosfor in de kustzone van West-Nederland, van nitraat in het krijtgebied in Zuid-Limburg en van chloride op de Waddeneilanden.

Een goede waterkwaliteit is van belang voor de drinkwaterbereiding. Uit de analyse van PBL blijkt dat er bij circa tweederde van de bronnen voor drinkwater een opgave is voor duurzame veiligstelling. Het gaat daarbij met name om stoffen afkomstig van consumenten, de industrie en de landbouw die in oppervlaktewater én in grondwater bestemd voor de bereiding van drinkwater worden aangetroffen. Ongeveer 60% van het Nederlandse drinkwater wordt geproduceerd uit opgepompt grondwater. Bij ruim de helft van de beschouwde grondwaterwinningen zijn normoverschrijdingen gemeten in het ruwwater. Ongeveer 40% van het Nederlandse drinkwater wordt gewonnen uit oppervlaktewater en oevergrondwater. Bij veel van deze winningen zijn er risico's op basis van de gemeten stoffen.

Gestage verbetering richting 2027

Als basis voor de analyse hebben de waterbeheerders in 2019 aangeleverd welke maatregelpakketten ze voorzien voor de komende planperiode van de KRW (2022–2027). Waterschappen zetten in op inrichtings- en beheermaatregelen en maatregelen voor rioolwaterzuiveringen. Rijkswaterstaat voorziet maatregelen op het gebied van inrichting en beheer, waaronder de aanleg van nevengeulen of natuurvriendelijke oevers. Ook vanuit het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW)⁴ zijn in samenwerking tussen waterschappen en de agrarische sector pakketten met vrijwillige landbouwmaatregelen voor de vermindering van uit- en afspoeling van nutriënten uit de landbouw opgesteld. Er is geen inschatting gemaakt van de mogelijke effecten van het nog te ontwikkelen 7^{de} Actieprogramma Nitraatrichtlijn (dat vanaf 2022 operationeel zal zijn); evenmin van het Uitvoeringsprogramma gewasbeschermingsmiddelen bij de Toekomstvisie gewasbescherming 2030.

Het PBL concludeert op basis van modelberekeningen dat met de genoemde maatregelen in 2027 in ca. 75% van de regionale waterlichamen wordt voldaan aan de norm voor nutriënten. Hierbij zijn grote regionale verschillen. De modelberekeningen laten ook zien dat met de nu voorziene maatregelen in 50 tot 65% van de regionale waterlichamen de biologische doelen voor vis, algen en macrofauna gehaald worden, alleen doelbereik voor waterplanten blijft iets achter. In de rijkswateren zullen nagenoeg overal de biologische doelen gehaald worden. Het aandeel waterlichamen dat voldoet aan de biologische doelen is lager dan het aandeel wat voldoet aan de nutriënten normen. Het doelbereik voor algen is het hoogst omdat de aanwezigheid van algen grotendeels wordt bepaald door de nutriëntentoestand. Bij andere organismegroepen spelen

⁴ <https://agrarischwaterbeheer.nl/content/deltaplan-agrarisch-waterbeheer>

andere factoren ook een rol. Door kennisinstituten binnen de Kennisimpuls Waterkwaliteit⁵ wordt hier onderzoek naar gedaan.

Er zijn regionale verschillen in het berekende doelbereik. In Rijn-noord is de reductieopgave voor nutriënten relatief laag, wel ligt hier nog een opgave om de biologische doelen te halen. In Rijn-west voldoet na het nemen van de voorziene maatregelen het grootste deel van de waterlichamen aan de norm voor stikstof; hier blijft fosfor een opgave. In het stroomgebied Schelde liggen voornamelijk brakke wateren, waarin fosfor minder relevant is omdat er van nature al veel fosfor voorkomt en de planten en dieren daar op zijn aangepast; wel is er nog een opgave voor het terugdringen van stikstof. Op dit moment is onvoldoende kennis over het functioneren van brakke watersystemen. Dit is beperkend voor een goede afleiding van nutriëntenormen en een goede keuze van maatregelen. Vanuit de Kennisimpuls Waterkwaliteit is om die reden een onderzoek naar brakke wateren⁶ gestart. In Maas wordt de grootste verbetering in doelbereik voorzien, maar er blijft een grote opgave om te voldoen aan de nutriënten normen voor de KRW. De nutriëntenopgave in Rijn-oost is kleiner, wel speelt vergelijkbare problematiek als in stroomgebied Maas.

Het PBL geeft aan dat de opgave voor verontreinigende stoffen de afgelopen jaren scherper in beeld is gebracht. Metalen, PAK's en organische microverontreinigingen laten veelal een dalende trend zien, al stagneert deze voor PAK's. Voor sommige stoffen dient aanvullende informatie gezocht te worden. Er is soms meer kennis nodig van de bronnen om de maatregelen te kunnen benoemen.

Resterende opgave en aanpak

Met de voorziene maatregelen zetten we weer een stap in de goede richting. Ik heb waardering voor alle inzet die de waterbeheerders hiervoor plegen. De analyse laat echter ook zien dat er soms meer nodig is. Het doelbereik verschilt zowel tussen als binnen stroomgebieden. Dit heeft onder andere te maken met verschillen in fysieke omstandigheden en landgebruik. Ook verschillen de voorgenomen maatregelen. Het PBL schetst in de Nationale analyse handelingsopties voor de (deel)stroomgebieden. Samen met de regionale partijen betrek ik deze handelingsperspectieven bij de keuzes voor vervolgstappen, om te komen tot doelbereik.

Nutriënten

In een deel van de waterlichamen resteert een opgave voor nutriënten. Waar de belasting met nutriënten nog te hoog is, is dat veelal afkomstig van 1) buurlanden, 2) rioolwaterzuiveringen en 3) landbouw.

Ad 1. In de regio's Maas en Rijn-oost dreigen doelen in sommige waterlichamen in 2027 niet gehaald te worden door de belasting die via de beken uit de buurlanden komt. Regionaal worden de feiten bijgehouden in afstemming met de buurlanden. Ook is het onderwerp van gesprek in bilaterale overleggen en de riviercommissies. In de ontwerp-stroomgebiedbeheerplannen 2022–2027 zal worden vermeld welke waterlichamen het betreft. Als in regionaal overleg niet tot overeenstemming over maatregelen kan worden gekomen, dan schaal ik op in internationale overleggen met de buurlanden. Op basis van deze informatie wil ik afspraken maken met de partijen in de Stuurgroep Water.

⁵ <https://www.kennisimpulswaterkwaliteit.nl/nl>

⁶ <https://www.kennisimpulswaterkwaliteit.nl/nl/themas/brakke-wateren-hoe-zout-kan-het-worden>

Ad 2. Bij veel rioolwaterzuiveringen wordt meer gedaan dan verplicht op grond van de Richtlijn behandeling van stedelijk afvalwater. Veel waterschappen voorzien maatregelen bij rioolwaterzuiveringen in de komende jaren om de nutriëntenbelasting verder terug te dringen.

Ad 3. De af- en uitspoeling van nutriënten van landbouwgronden wordt deels veroorzaakt door actuele bemesting en deels door overbemesting in het verleden. Dat laatste wordt wel historische bemesting genoemd en zorgt met name voor fosfaatophoping in de grond, die langzaam vrijkomt in oppervlakte- of grondwater. Dat kan leiden tot normoverschrijding en daarmee tot doelbereik na 2027, ook al is actuele bemesting afwezig. PBL stelt dat gronden waar de fosfaattoestand hoger dan «neutraal» is, nog steeds bijna evenveel fosfaat via bemesting ontvangen wordt als wordt opgenomen door de gewassen. Hierdoor neemt de fosfaatverzadiging van de bodem en de daaraan verbonden uitspoeling maar zeer geleidelijk af. De wettelijke gebruiksnormen voor gronden met een fosfaattoestand hoger dan «neutraal» liggen echter nu al onder het niveau van onttrekking doordat het gewas een deel van de voor groei benodigde fosfaat landbouwkundig verantwoord kan opnemen uit de bodemvoorraad. Conform het zesde actieprogramma Nitraat zijn deze wettelijke gebruiksnormen voor gronden met de P-toestand hoger dan «neutraal» met ingang van 1 januari 2021 verder aangescherpt. Voor het Maasstroomgebied loopt een onderzoek met een doorkijk naar 2045, waarmee de termijn van na-ijling van te hoge fosfaatuitspoeling in kaart kan worden gebracht. Samen met mijn collega van LNV en de waterbeheerders wil ik komen tot afspraken hoe we om gaan met dit restant uit het verleden.

Voor de actuele bemesting geeft PBL aan dat regionaal maatwerk en aanpassingen in de bedrijfsvoering nodig zijn. Via het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer wordt dit type maatregelen gestimuleerd, zoals het aanleggen van peilgestuurde drainage, optimaliseren van stikstofbemesting, toepassen van bufferstroken, van vanggewassen of van bodemverbetering. Dergelijke maatregelen kunnen aanzienlijk bijdragen aan de verbetering van de waterkwaliteit, maar daarvoor is wel een veel hogere deelname door boeren nodig dan nu het geval is. De inzet van de Minister van LNV en mijzelf blijft dan ook om in samenwerking met de georganiseerde land- en tuinbouw, de waterbeheerders en de provincies te komen tot een groter deelnamepercentage. In het Deltafonds heb ik voor de periode 2020–2027 middelen gereserveerd om deze ambities waar te maken. Ook de invulling van het Nationaal Strategisch Plan voor de volgende periode van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid kan bijdragen aan (financiële) ondersteuning van regionaal maatwerk voor het verbeteren van waterkwaliteit. Daarbij wordt gezocht naar een laagdrempelige financiering.

PBL wijst erop dat met name in delen van het Maasstroomgebied ook structurele aanpassingen in de landbouwkundige bedrijfsvoering nodig zijn om de doelen te kunnen halen. De Minister van LNV neemt de aanbevelingen van PBL met betrekking tot het terugdringen van de nutriëntenbelasting uit de landbouw en de resultaten van het bovengenoemde vervolgonderzoek in de Maasregio mee in het traject van het 7^{de} Actieprogramma Nitraatrichtlijn. Dit zal vorm krijgen binnen de context van de uitwerking van de visie «Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden»⁷ en de herbezinning op het mestbeleid. De middelen die het kabinet nu beschikbaar stelt om de stikstofdepositie te verminderen en

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-landbouw-natuur-en-voedselkwaliteit/visie-lnv>

de natuur te versterken⁸, is ook één van de bouwstenen om nutriëntenbelasting vanuit de landbouw terug te dringen. In Zuid- en Oost-Nederland speelt ook het aspect van mogelijke «overbenutting» van de wettelijke gebruiksnormen een rol, met potentieel een grote impact op de nutriëntbelasting. Dit vraagt om een specifieke inzet zoals die in de *Versterkte Handhavingsstrategie Mest*⁹ en daarbinnen de gebiedsgerichte aanpak, zoals bijvoorbeeld in de Peel, nu al invulling krijgt.

Verbeteren ecologische toestand

Naast het terugdringen van nutriënten en verontreinigingen, wijst PBL op mogelijke verbeteringen in inrichting en beheer om de ecologische toestand te bereiken. In hoog-Nederland gaat het met name om het verdergaand hydrologisch herstel en/of hermeanderen van beken. In laag-Nederland liggen mogelijkheden voor verbetering van de oeverinrichting en een extensiever oever- en slootbeheer. Veel waterbeheerders geven aan dat de benodigde maatregelen voor inrichting en beheer van de waterlichamen in de komende planperiode geprogrammeerd en uitgevoerd kunnen worden.

Chemische stoffen

Voor probleemstoffen onder de KRW heeft Rijkswaterstaat een inventarisatie gemaakt van bronnen, trends en maatregelen. De beschikbare informatie komt in stoffiches, die onderdeel uitmaken van de stroomgebiedbeheerplannen.

Voor gewasbeschermingsmiddelen is eerder door het PBL in de tussenevaluatie¹⁰ van de Tweede nota duurzame gewasbescherming geconstateerd dat ondanks dat op veel terreinen de trend positief is, niet alle tussendoelen voor waterkwaliteit zijn gehaald. De Nationale analyse bevestigt nogmaals de noodzaak van de Toekomstvisie gewasbescherming 2030 en het Pakket van maatregelen emissiereductie open teelten (Kamerstuk 27 858, nr. 449).

Veel chemische stoffen zijn niet via de KRW genormeerd, maar de schadelijkheid is al wel bekend of wordt vermoed. In de Delta-aanpak zoek ik de samenwerking op met de hele keten, om emissies naar het water terug te dringen. In de «Ketenaanpak medicijnresten uit water»¹¹ werken waterbeheerders en zorgpartijen gezamenlijk aan pragmatische oplossingen. Daarnaast loopt het beleidsprogramma microplastics, dat erop gericht is de emissies van microplastics naar het water terug te dringen. In de structurele aanpak van opkomende stoffen¹² wordt een verbeteringslag gemaakt in de uitvoering van vergunningverlening. Voor de groep PFAS-stoffen¹³, waarvan alleen PFOS een KRW-norm heeft, zoek ik naar een balans tussen bescherming van het milieu en een handelingskader voor verschillende activiteiten.

Drinkwater

Dit jaar zal ik de Beleidsnota Drinkwater 2020–2026 vaststellen, waarbij ik de uitkomsten van de Nationale analyse betrek. In de beleidsnota zal ik

⁸ Kamerstuk 35 334, nr. 82

⁹ Kamerstuk 33 037, nr. 311

¹⁰ <https://www.pbl.nl/publicaties/evaluatie-van-de-nota-duurzame-gewasbescherming>

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2019/02/12/ketenaanpak-medicijnresten-uit-water>

¹² Kamerstuk 27 625, nr. 404

¹³ Kamerstuk 35 334, nr. 46

invulling geven aan de opgave om de bronnen van drinkwater duurzaam veilig te stellen.

Tot slot

De opgaven om de waterkwaliteit te verbeteren zijn divers, en alleen samen kunnen we de doelen realiseren. De Nationale analyse waterkwaliteit is een belangrijke bouwsteen voor het opstellen van de maatregel-pakketten voor de KRW stroomgebiedbeheerplannen (2022–2027). Ik heb veel waardering voor de enorme inzet van het PBL en alle betrokken partijen die aan het rapport hebben bijgedragen. Het uitgebreide traject om te komen tot de Nationale analyse, heeft geleid tot verbeterde samenwerking, kennisdeling en kennisontwikkeling met en tussen een veelvoud aan partijen.

De stroomgebiedbeheerplannen zullen als bijlagen van het Nationaal Waterprogramma 2022–2027 voor inspraak worden voorgelegd. Ik verken momenteel de mogelijkheden om het vaststellen van de ontwerp-plannen met enkele maanden uit te stellen om de nu opgelopen vertraging als gevolg van de Corona-crisis in te kunnen lopen. Ik ben hierover in overleg met regionale partijen en de Europese Commissie. Ik blijf er evenwel naar streven om eind 2021 de plannen af te ronden, om met de uitvoering ervan tegen 2027 aan de eisen van de KRW te voldoen en we over chemisch schoon en ecologisch gezond water beschikken.

Bij velen bestaat de vrees dat onze gezamenlijke inzet onvoldoende is om te voorkomen dat de Europese Commissie na 2027 juridische stappen zal zetten vanwege niet behaalde KRW-doelen. Ik zal aankomende tijd, samen met mijn collega's, alles in het werk stellen om de doelen te halen. Daarbij wil ik herhalen dat het niet haalbaar is om in 2027 overal en voor iedere parameter de doelen te behalen. Als de maatregelen genomen zijn, dan kunnen natuurlijke omstandigheden een reden zijn dat doelen later bereikt worden. Natuurlijk blijft het streven om alle doelen zo snel als mogelijk te realiseren. Mijn indruk is dat de regionale overheden en Rijkswaterstaat goed op weg zijn om een adequate invulling te geven aan de stroomgebiedbeheerplannen 2022–2027, juist ook in deze moeilijke tijden. Ik ben daarom van mening dat alle partijen zich samen goed inzetten om in 2027 aan de eisen van de KRW te voldoen en om chemisch schoon en ecologisch gezond water te bereiken en te behouden.

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