

Vergaderjaar 2022–2023

27 625

Waterbeleid

Nr. 625

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2023

Bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat op 1 december jl. heeft het lid Minhas een motie ingediend¹ welke vraagt om voor het tweede kwartaal van 2023 aan te geven welke risico's er per regio zijn dat de KRW-doelen in 2027 niet gehaald worden. In deze brief wordt hierop ingegaan, zowel wat betreft het inhoudelijk doelbereik als de juridische aspecten.

Om er alles aan te doen om deze risico's te beperken, wordt samen met de andere waterbeheerders een KRW-Impulsprogramma gestart, zoals ook aangekondigd in het notaoverleg Water Bodem Sturend van 27 maart jl. In deze brief wordt dit nader toegelicht. Dit KRW-Impulsprogramma geeft ook mede invulling aan de motie van het lid Van Esch², die de regering verzoekt zich maximaal in te spannen om de KRW-doelen in 2027 te halen.

Verwacht doelbereik op basis van genomen en geplande maatregelen

De doelstelling van de KRW is het bereiken en beschermen van een goede ecologische en chemische toestand van het oppervlaktewater, en een goede chemische en kwantitatieve toestand van het grondwater. Dit wordt bepaald door vele parameters. Per waterlichaam is voor elke parameter een toetsbare, kwantitatieve norm bepaald, die verschilt per type water. Uiterlijk in 2027 moet aan al deze doelen zijn voldaan, tenzij een beroep op uitzonderingsgronden kan worden gedaan (zie ook bij *Juridische inschatting* hieronder).

De basis voor de beantwoording van de motie is het verwachte doelbereik: alle voorgenomen maatregelen zorgen er naar verwachting

¹ Kamerstuk 36 200 XII, nr. 46.

² Kamerstuk 27 625, nr. 571.

voor dat Nederland voldoet aan de doelen van de KRW in 2027. Dat is uitgebreid op een rij gezet in de ex ante analyse waterkwaliteit, waarover de Kamer op 16 november 2021 geïnformeerd is³. Voor chemie en ecologie is dit generiek aangegeven en voor nutriënten ook regionaal per stroomgebied gedifferentieerd. Vervolgens is dit doelbereik verder geactualiseerd met de Stroomgebiedbeheerplannen 2022–2027 (SGBP's) voor de vier stroomgebieden Rijn, Maas, Schelde en Eems, die op 18 maart 2022 zijn vastgesteld als bijlage bij het Nationaal Water Programma⁴.

Het geven van een gedetailleerd beeld van het totale KRW-doelbereik is 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. Het is daarmee lastig uitvoerbaar om per gebied aan te geven voor precies welke doelen een risico bestaat dat ze niet tijdig gehaald worden.

In de SGBP's staat de huidige toestand van de waterkwaliteit per stroomgebied beschreven (zie in de SGBP's paragraaf 3.3 *Toestand*). Daarbij wordt een gemiddeld beeld gegeven op basis van de belangrijkste parameters en wordt tevens verwezen naar de KRW-factsheets die door de waterbeheerders worden opgesteld, met daarin alle beoordelingen per waterlichaam. Daarnaast is in de SGBP's door de waterbeheerders een prognose gegeven voor het verwachte doelbereik per stroomgebied in 2027 op basis van de voorgenomen maatregelen, voor de oppervlaktewaterparameters chemische toestand, specifieke verontreinigende stoffen, fosfor, stikstof, algen, waterplanten, macrofauna en vis, en separaat voor grondwater (zie paragraaf 5.5 *Prognose van effecten van maatregelen*).

In generieke zin zijn de grootste probleemstoffen nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen, een aantal metalen en enkele Polycyclische Aromatische Koolwaterstoffen (PAK's). Daarnaast gaat het om het natuurlijker maken van de inrichting van wateren ten behoeve van de ecologie. En ook de opkomst van invasieve soorten zoals exotische rivierkreeften vraagt aandacht, vanwege de grote impact hiervan op het ecosysteem. Tot slot is er sprake van historische belasting met persistente, alomtegenwoordige stoffen en met verontreiniging die uit beken en rivieren vanuit bovenstroomse landen afkomstig is.

Nieuwe ontwikkelingen

Sinds de publicatie van de SGBP's op 18 maart 2022 is een aantal maatregelen geconcretiseerd en zijn nieuwe maatregelen toegevoegd, bijvoorbeeld:

- Voorbereiding van provinciale gebiedsprogramma's landelijk gebied om via het Nationaal Programma Landelijk Gebied⁵ (NPLG) in te zetten op de doelen voor natuur, stikstof, water(kwaliteit) en klimaat via een transitie in het landelijk gebied en de landbouw. De daarmee gepaard gaande maatregelen kunnen flinke positieve effecten op de waterkwaliteit hebben.
- Daarbij gaat het ook specifiek om de inzet op het grootschalig beekdalherstel in Oost-, Zuid- en Midden-Nederland. Daarmee wordt

³ Kamerstuk 27 625, nr. 555.

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 35 325, nr. 5.

⁵ Kamerstuk 34 682, nrs. 96 en 105.

naar verwachting invulling gegeven aan de grote resterende KRW-opgaven daar.

- Op grond van het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn wordt de maatregel voor de inzaai van vanggewassen nog dit jaar ingevoerd, met als doel de uitspoeling van meststoffen te verminderen.
- De vanuit de Europese Commissie opgelegde afbouw van de derogatie en de aanvullende voorwaarden uit de derogatiebeschikking zorgen ervoor dat de nutriëntenbelasting van grond- en oppervlaktewater vanuit de landbouw verder afneemt. Dit betreft onder andere de verplichting tot het aanhouden van bredere bufferstroken (waarop geen bemesting mag plaatsvinden) en de aanwijzing van met nutriënten verontreinigde gebieden waar een lagere derogatienorm zal gelden en een korting op de totale stikstofgebruiksnorm zal worden ingevoerd.
- De lopende uitvoering van de vervolgaanpak voor de pilot Bezien watervergunningen vanuit de Delta-aanpak Waterkwaliteit waarover de Kamer in juni 2020⁶ is geïnformeerd, bestaande uit een inhaalslag om de meest risicovolle vergunningen te bezien en waar nodig herzien, en een structurele aanpak voor het cyclisch bezien van watervergunningen.
- De opening van een aantal nieuwe rioolwaterzuiveringsinstallaties met een 4^e zuiveringstrap om onder andere medicijnresten te zuiveren.
- Het mede op Nederlands initiatief gestarte Europese restrictievoorstel voor PFAS.

Deze ontwikkelingen zullen worden meegenomen in de tussenevaluatie KRW die in 2024 een actueel beeld zal geven van het doelbereik en eventueel aanvullend handelingsperspectief.

Uitvoering van de geplande maatregelen

Zoals in de brief van 11 november 2022⁷ aan de Kamer gemeld, werken de waterbeheerders aan een gezamenlijk overzicht, in de vorm van een dashboard, om meer grip op de uitvoering te krijgen. Daarbij wordt ingegaan op hoe het staat met de uitvoering van de voorziene maatregelen en waar naar inschatting van waterschappen, provincies en Rijk de grootste risico's liggen. Specifiek is daarbij aan de Regionale Bestuurlijke Overleggen, Rijkswaterstaat (RWS) en beleidsonderdelen van het Rijk gevraagd naar de grootste risico's op het niet (tijdig) uitvoeren van de geplande maatregelen. Zonder te veel vooruit te lopen op het dashboard, dat medio dit jaar gereed zal zijn, komt daar als eerste beeld uit naar voren:

- De risico-inventarisatie bij de waterschappen, provincies en RWS laat zien dat voor ongeveer 30 procent van de (zeer diverse) maatregelen voor de planperiode 2022–2027 wordt ingeschat dat er belangrijke risico's zijn die tijdige realisatie in de weg zouden kunnen staan.
- Het grootste deel van de KRW-relevante maatregelen onder het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn verloopt volgens planning. Enkele maatregelen uit het addendum bij het 7^e Actieprogramma lopen risico op niet tijdige realisatie, zoals de aanpak van beekdalen, de aanpak in grondwaterbeschermingsgebieden en het oppakken van de restopgaven voor de KRW, welke mee moeten lopen in de provinciale gebiedsprogramma's.
- De maatregelen voor medicijnresten verlopen volgens planning.
- Voor opkomende stoffen vormt met name de complexiteit van maatregelen rondom actualisatie van lozingsvergunningen in de

⁶ Kamerstuk 27 625, nr. 503.

⁷ Kamerstuk 27 625, nr. 590.

aanpak van indirecte lozingen een mogelijk risico voor tijdige realisatie.

Tot slot kunnen de geldende beperkingen vanuit stikstof of PFAS ook een belemmering vormen voor de tijdige uitvoering van maatregelen.

Juridische inschatting

De motie Minhas c.s. doelt ook op de juridische risico's en mogelijke juridische effecten per gebied. Als Nederland niet aan de KRW voldoet, dan levert dat juridische risico's op (zie de eerdere brief van 16 november 2021⁸). Het niet voldoen aan de KRW staat echter niet gelijk aan het niet halen van de doelen in 2027. Er kunnen immers goede redenen zijn dat niet alle doelen dan gehaald zijn (denk bijvoorbeeld aan de nalevering van in het verleden gebruikte stoffen of aan belasting vanuit het buitenland). De KRW onderkent dit en bevat om die reden diverse rechtvaardigingsgronden. Deze zogenoemde «uitzonderingsmogelijkheden» maken integraal deel uit van de KRW-verplichtingen. Van die uitzonderingsmogelijkheden maken Nederland en de andere lidstaten al sinds het begin van de KRW gebruik. Ook na 2027 blijft dat in beginsel mogelijk.

Bij het inschatten van de juridische risico's gaat het dus, naast de inschatting of doelen bereikt worden, ook om de inschatting in hoeverre de KRW-uitzonderingen van toepassing zijn.

Naast een oordeel van de Europese Commissie over het doelbereik in 2027, bestaat het juridische risico dat de KRW-verplichtingen gevolgen kunnen hebben voor het kunnen doorgaan van projecten. De Kamer is in de brief van 16 november 2021 al geïnformeerd over de juridische analyse, met als conclusie dat het risico dat allerlei ontwikkelingen «op slot gaan» minder groot wordt ingeschat dan bij de uitspraak van de Raad van State over de programmatische aanpak stikstof (PAS). De reden hiervoor is dat de KRW-doelen diverser zijn, het doelbereik verschilt per waterlichaam en effecten van economische activiteiten veelal lokaal zijn. Daarbij zal een rechterlijke toets naar verwachting ook kijken naar (de motivering voor) de afzonderlijke parameters. Potentieel kunnen er wel ingrijpende gevolgen zijn voor afzonderlijke projecten en besluiten, maar het wordt niet verwacht dat generiek projecten niet meer mogelijk zullen zijn.

Als de Europese Commissie constateert dat Nederland onvoldoende presteert, dan wordt Nederland als lidstaat daarop aangesproken. Uiteraard is er dan een link met de gebieden waarin de doelen niet gehaald worden. Ook bij de risico's voor individuele projecten geldt dat deze waarschijnlijk het grootst zijn in de gebieden waar bepaalde doelen nu nog niet behaald zijn.

Op dit moment zijn de opgaven over het algemeen groot in gebieden met veel agrarische activiteit. Het betreft dan onder andere de resterende opgave met betrekking tot nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. Het is spannend of de benodigde maatregelen tijdig genomen kunnen worden in specifieke gebieden, wat belangrijk is als basis van de motivering van de uitzonderingen die de KRW toestaat. In die gebieden zijn er risico's voor alle activiteiten, niet alleen voor agrarische activiteiten. Daarnaast zijn er enkele chemische hotspots in Zeeland, Rotterdam en bij Amsterdam, met potentiële problemen voor de toekomstige lozing van stoffen.

⁸ Kamerstuk 27 625, nr. 555.

Impuls KRW: extra inzet komende jaren

Als alle afgesproken maatregelen tijdig worden uitgevoerd, als de transitie in het landelijk gebied en de overige aanvullende maatregelen tijdig gerealiseerd worden, en als we in staat zijn afwijkingen te motiveren binnen de ruimte die de KRW biedt, kan Nederland naar verwachting in 2027 aan de KRW voldoen.

Maar dit is een complexe opgave met ook in de uitvoering nog stevige hobbels. Daarom starten Rijk en regio gezamenlijk een extra KRW-Impulsprogramma om met een versterkte inzet op het uitvoeren van de benodigde verbeteracties voor de waterkwaliteit te voldoen aan de eisen van de KRW, en daarmee ook de maximale inzet te leveren voor onze Europese wettelijke verplichtingen in 2027. Ik ga mij daar persoonlijk stevig voor inspannen en daarover in gesprek met de andere partners vanuit mijn regierol en systeemverantwoordelijkheid.

De kern is dat we als waterbeheerders vooral de afgesproken maatregelen tijdig moeten uitvoeren en doen wat is afgesproken. Het gaat om zowel ruimtelijke maatregelen als om maatregelen ten aanzien van stoffen. Ruimtelijk gaat het bijvoorbeeld om het opnemen van waterkwaliteitsmaatregelen in de integrale provinciale gebiedsprogramma's vanuit het NPLG, onder andere bij inrichtingsmaatregelen zoals de beekdalenaanpak. Voor stoffen gaat het met name om de belasting vanuit de industrie, de rioolwaterzuivering en de landbouw (nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen). Daarbij moeten we naar de hele keten kijken: van productie tot zuivering, inclusief vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Het uitvoeringsdashboard zal frequent met betrokken bestuurders worden besproken, om grip te houden op de uitvoering en samen oplossingen te zoeken voor de lastige hobbels die we tegenkomen. Daarbij moeten we als waterbeheerders vooral kijken naar wat wél kan en niet naar wat niet kan, met extra bestuurlijke energie en aandacht. Daarnaast gaan we ons nu al goed voorbereiden op de verantwoording en dossiervorming: samen met buurlanden en in overleg met de Europese Commissie.

De komende maanden zullen Rijk en regio de invulling en aanpak van dit KRW Impulsprogramma gezamenlijk nader vormgeven. U wordt hierover nader geïnformeerd in aanloop naar het Commissiedebat Water van 7 juni.

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