

AH 2471
2022Z05514

Antwoord van minister Harbers (Infrastructuur en Waterstaat), mede namens de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en voor Natuur en Stikstof (ontvangen 19 april 2022)

Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021-2022, nr. 2413

1.

Bent u bekend met het bericht ‘Schoon water is in Nederland nog ver weg’?¹

Antwoord 1.

Ja.

2.

Wat is uw reactie op het feit dat slechts minder dan één procent van de beschermde wateren in Nederland voldoet aan de Europese eisen voor de waterkwaliteit?

Antwoord 2.

Ik onderschrijf het doel van de Kaderrichtlijn Water (KRW) om te komen tot een goede kwaliteit van ons grond- en oppervlaktewater. Een goede waterkwaliteit is essentieel voor de natuur én de mens. De KRW kent echter een complexe beoordelingsmethode voor vaststelling van de waterkwaliteit. Uw Kamer is recent geïnformeerd over deze methode (Kamerstuk 27 625, nr. 555). De totaalbeoordeling wordt bepaald door veel verschillende parameters. Per waterlichaam is voor elke parameter een toetsbare, kwantitatieve norm bepaald, die verschilt per type water: in een beek horen immers andere vissen dan in een meer. De KRW-methodiek gaat uit van het principe van ‘one-out-all-out’. Dit houdt in dat een waterlichaam pas wordt beoordeeld als ‘in goede toestand’ als alle parameters de klasse ‘goed’ hebben. Dit betekent dat als alle kenmerken in orde zijn op één na, voor dat waterlichaam het KRW-doel niet is gehaald. In de Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 (bijlage bij Kamerstuk 35 325, nr. 5) wordt een overzicht gegeven van de stoffen die in meer dan 1% van de waterlichamen niet voldoen; dat is een beperkt aantal stoffen op het totaal van meer dan 100 stoffen. Er zijn op dit moment vrijwel geen waterlichamen die aan alle normen voldoen, maar het beeld dat de waterkwaliteit op alle onderdelen niet goed is, deel ik niet.

¹ NRC, 18 maart 2022, Schoon water is in Nederland nog ver weg
(https://www.nrc.nl/nieuws/2022/03/18/nederland-riskeert-watercrisisin-2027-a4102852?utm_source=push&utm_medium=topic&utm_term=20220318)

De KRW beschermt alle wateren. Lidstaten rapporteren aan de Europese Commissie over waterlichamen, die representatief zijn voor al het water. Daarnaast wordt in de KRW verwezen naar beschermde gebieden op grond van andere richtlijnen. Bijvoorbeeld de Vogel- en de Habitatrichtlijn. Zie verder de antwoorden op vragen 10 en 11.

3.

Kunt u toelichten op welke wijze deze informatie wordt verzameld en onderbouwd?

Antwoord 3.

Om een beeld te krijgen van de toestand van het water is er een meetprogramma. Dit is beschreven in de Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027. Toestand- en trendmonitoring heeft als doel het vaststellen en beoordelen van de toestand en van lange termijn trends voor de effecten van menselijke activiteiten en veranderingen in natuurlijke omstandigheden. Operationele monitoring heeft als doel de toestand vast te stellen van de waterlichamen waarvan uit de toestand- en trendmonitoring gebleken is dat ze gevaar lopen de KRW-doelen niet te bereiken en om wijzigingen in de toestand als gevolg van de maatregelen te beoordelen.

De werkwijze voor monitoring en de bewerking van meetresultaten tot oordelen is gebaseerd op diverse Europese richtsnoeren en nationaal uitgewerkt in een protocol. Ook de eisen aan de kwaliteit van de analyses is op Europees niveau bepaald.²

4.

Heeft u in beeld wat de ecologische toestand van deze wateren op dit moment is? Hoe wordt dit in beeld gebracht en welke overeenkomsten en verschillen ziet u in de wijze waarop andere Europese landen deze toestanden in beeld brengen?

Antwoord 4.

Het beeld van de ecologische toestand van de KRW-waterlichamen is weergegeven in de Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027. Als onderdeel van deze plannen zijn factsheets gemaakt met gedetailleerde informatie per waterlichaam.

In de huidige situatie wordt in 30 tot 50% van de waterlichamen voldaan aan de biologische parameters (algen, waterflora, waterinsecten en vis). Dit zijn de belangrijkste parameters van de ecologische toestand. Het bereiken van een goede ecologische toestand wordt onder meer bepaald door (giftige) chemische stoffen, inrichting van watersystemen (afvoer, peil, oevers) en door de hoeveelheid nutriënten (stikstof en fosfor) in het water. Het aantal

² Richtlijn 2009/90/EG inzake vaststelling van technische specificaties voor de chemische analyse en monitoring van de watertoestand, PbEG L 201, 01.08.2009.

waterlichamen dat voldoet aan de norm voor stikstof en voor fosfor is nagenoeg gelijk en rond de 55%.

Zoals beschreven in het antwoord op vraag 3 zijn er voor alle lidstaten Europese voorschriften over hoe de toestand in beeld gebracht moet worden. Daarnaast heeft op Europees niveau een harmonisatie plaatsgevonden voor de ecologische ambitie, zie verder het antwoord op vraag 11. Het is wel zo dat de monitoring en beoordeling niet in elke lidstaat even volledig gebeurt en dat is van invloed op het totale oordeel, zie ook de brief van de minister van IenW van 16 november 2021 (Kamerstuk 27 625, nr. 555).

Alle lidstaten rapporteren de stroomgebiedbeheerplannen en onderliggende informatie aan de Europese Commissie. De Europese Commissie vergelijkt de informatie van de verschillende lidstaten en beoordeelt of de lidstaten in overeenstemming met de vereisten van de richtlijn hebben gerapporteerd. De resultaten van deze vergelijking en beoordeling worden verwacht in 2024.

5.

Op welke wijze hebben respectievelijk industrie, landbouw, natuur en verstedelijking invloed op de staat van grond- en oppervlaktewater? Bent u van mening dat de invloed van deze deelcategorieën op de waterkwaliteit voldoende in beeld zijn? Zo ja, kunt u dit toelichten? Zo nee, hoe gaat u zich ervoor inspannen om dit wel in beeld te krijgen?

Antwoord 5.

Industrie, landbouw, natuur en verstedelijking hebben invloed op de staat van grond- en oppervlaktewater. De invloed van deze drukfactoren is voldoende in beeld. In de Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 staat per bron de belasting met chemische stoffen en nutriënten beschreven. Hierbij is gebruik gemaakt van de Emissieregistratie³, waar de uitstoot (emissie) van circa 375 verontreinigende stoffen per bron en per gebied wordt bijgehouden. Als onderdeel van de stroomgebiedbeheerplannen zijn stoffiches met informatie over de toestand, trends en de herkomst per stof(groep). Daarnaast is in de plannen gebruik gemaakt van bronnenanalyses van regionale waterbeheerders. Zo is in het stroomgebied van de Maas een gedetailleerde bronnenanalyse uitgevoerd voor nutriënten en is er in regio Rijn-Oost een studie gedaan naar de herkomst van chemische probleemstoffen. Er wordt steeds gebruik gemaakt van de meest recente studies over de herkomst van verontreinigende stoffen. De gegevens worden voortdurend geactualiseerd.

6.

³ www.emissieregistratie.nl

In hoeverre wijkt de huidige kwaliteit van beschermde wateren in Nederland af van de Europese eisen aan waterkwaliteit en hoe verhoudt zich dit tot andere Europese lidstaten?

Antwoord 6.

In de antwoorden op vraag 2 en 4 is ingegaan op de uitkomst van de van beoordeling van de toestand in Nederland. Daarbij is aangegeven dat voor de meeste chemische stoffen de norm wordt gehaald in meer dan 99% van de waterlichamen en dat het percentage waterlichamen dat voldoet voor nutriënten en biologische parameters lager ligt.

Dit beeld is vergelijkbaar met veel andere Europese lidstaten als naar de afzonderlijke parameters wordt gekeken. Het Europees Milieuagentschap heeft in 2019 een overzicht⁴ gemaakt op basis van de gegevens die lidstaten hebben gebruikt voor de Stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021. In de eerder aangehaalde Kamerbrief van 16 november 2021 (Kamerstuk 27 625, nr. 555), is het resultaat getoond voor de parameter 'vissen'. Daarbij is aangegeven dat het resultaat afhangt van de hoeveelheid metingen die een lidstaat uitvoert. Voor de chemische toestand maakt het daarnaast uit of de Europese normen van de richtlijn uit 2008 worden toegepast, of de strengere normen van de aanpassing van de richtlijn uit 2013. Nederland kiest er steeds voor om zo volledig mogelijk te meten en te beoordelen en daarbij gebruik te maken van de meest recente normen. Dit geeft namelijk het beste weer welke aanvullende maatregelen nodig zijn. Doordat sommige lidstaten hier andere keuzes in maken, wordt een vergelijking tussen lidstaten bemoeilijkt.

7.

Met welke inzet gaat de kwaliteit van de 745 grotere wateren in Nederland in 2027 voldoen aan de eis van de Europese Unie voor een goede ecologische toestand en hoe verhoudt dit zich tot de wettelijke bepaling in de Kaderrichtlijn Water (KRW)? Op welke wijze gaan de gebiedsgerichte aanpak en de maatregelen van het huidige actieprogramma Nitraatrichtlijn hier een bijdrage aan leveren?

Antwoord 7.

De Ex ante analyse waterkwaliteit liet eind vorig jaar zien dat met de maatregelen uit de ontwerp-stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 de waterkwaliteit de komende jaren verder verbetert, maar nog niet voldoende om overal in Nederland in 2027 de doelen te halen (zie de Kamerbrief van 16 november 2021). Met het Coalitieakkoord is vervolgens 25 miljard euro extra beschikbaar gekomen voor een transitie van het landelijk gebied met het oog op vermindering van de stikstof-depositie en verbetering van de natuur. Dit zal ook positief bijdragen aan het halen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water. Zo heeft het aanpakken van verdroging bij Natura2000-gebieden ook

⁴ <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water>

positief effect op de kwantitatieve toestand van het grondwater, zoals gerapporteerd via de Kaderrichtlijn Water. Peilverhoging in het veenweidegebied, om aan de klimaatdoelstelling te voldoen, werkt op termijn ook gunstig uit voor de waterkwaliteit. Extensivering van de agrarische sector resulteert in een lagere druk op de mestmarkt.

Onderdeel van het transitiefonds is 811 miljoen euro specifiek voor de KRW; dit wordt ingezet voor grootschalig herstel van beekdalen op zandgronden. Op basis van een analyse (bijlage bij Kamerstuk 35 334, nr. 170) is ingeschat dat hiermee op termijn de uitspoeling op de zandgronden voor stikstof met 40–70% afneemt en voor fosfor met 20–30%. Hiermee kan in de beken voldaan worden aan de vermindering van de landbouwbijdrage voor realisatie van de KRW-doelen. Dit is onderdeel van het totale pakket van het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn, zoals recent aan Uw Kamer is gemeld (Kamerstuk 33 037, nr. 437), en draagt ook bij aan de doelen van de Nitraatrichtlijn. Over de gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied is uw Kamer 1 april jl. geïnformeerd (Kamerstuk 33 576, nr. 265).

De definitieve Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 bevatten de maatregelen om de waterkwaliteit verder te verbeteren. Daarbij dienen de aanvullende maatregelen, zoals hierboven genoemd, nog meer in detail te worden uitgewerkt. Het is een stevige uitdaging om al deze maatregelen tijdig uit te voeren. Wanneer dat lukt zal geen sprake zijn van een schending van de KRW. Hoewel naar verwachting de doelen in 2027 niet voor iedere parameter zullen zijn behaald, biedt de KRW daarop een uitzonderingsmogelijkheid. De maatregelen hebben tijd nodig om hun effect te bereiken. In verband met deze zogenoemde naijl-effecten mogen de doelen later worden behaald, mits de daarvoor benodigde maatregelen tijdig genomen zijn. Denk bijvoorbeeld aan het effect van maatregelen voor stoffen die pas na de lange tijd in het diepere grondwater zichtbaar zullen zijn.

8.

Op welk referentiejaar en op welke referentiesituatie baseert u zich bij de analyses naar de gunstige staat van instandhouding? Wordt hierbij dezelfde benadering gekozen als bij de Vogel- en Habitatrichtlijn en beschikt u over voldoende informatie om hieruit conclusies te trekken? Zijn deze indicatoren geobjectiveerd vastgesteld? Kunt u dit toelichten?

Antwoord 8.

Zie het antwoord op vraag 11.

9.

Heeft u in beeld hoeveel wateren er kans maken om in 2027 volledig te voldoen aan de eisen van de Europese Unie voor een goede ecologische

toestand? Wat gaat u doen om de overige wateren die op dit moment niet op koers liggen in 2027 gereed te doen zijn om deze doelstelling te behalen?

Antwoord 9.

Ik streef ernaar de goede ecologische toestand zo snel mogelijk na 2027 te halen. Dit staat de KRW toe, zie ook het antwoord op vraag 7. In de Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 is voor de verschillende parameters een prognose opgenomen. Het is van belang de maatregelen tijdig uit te voeren. Dit vraagt stevige inzet van alle waterbeheerders komende jaren.

10.

In hoeverre loopt Nederland het risico dat economische activiteiten worden geblokkeerd op basis van de kwaliteitsverslechtering van beschermde wateren door de vergelijking met de Europese normen?

Antwoord 10.

De KRW vereist dat er geen sprake is van achteruitgang in de waterlichamen. Ook nu al worden economische activiteiten, bijvoorbeeld emissies, getoetst op de KRW. Dit verandert niet na 2027. Naast de waterlichamen onderscheidt de KRW 'beschermde gebieden', zoals die op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Drinkwaterrichtlijn en de Nitraatrichtlijn. In die richtlijn zijn soms aanvullende eisen benoemd en vindt een aanvullende toetsing plaats.

Eind vorig jaar is naar aanleiding van de motie-De Groot uitgebreid toegelicht welke risico's er zijn bij het niet tijdig voldoen aan de eisen van de KRW (zie Kamerstuk 27 625, nr. 555). Nationaal kunnen er potentieel ingrijpende gevolgen zijn voor afzonderlijke projecten en besluiten. Het risico dat allerlei ontwikkelingen generiek 'op slot gaan' wordt volgens eigen juridische analyse minder groot ingeschat dan bij de uitspraak van de Raad van State over de programmatische aanpak stikstof (PAS), omdat de doelen diverser zijn, het doelbereik verschilt per waterlichaam en effecten van economische activiteiten lokaal zijn.

11.

Welke overeenkomsten en welke verschillen ziet u hier met de systematiek van de verplichtingen voortvloeiend uit de Vogel- en Habitatrichtlijn in relatie tot de Kaderrichtlijn Water en de Natura 2000-gebieden ten opzichte van waterlichamen en het daaruit voortvloeiende risico op een nieuwe stikstofimpasse?

Antwoord 11.

Het begrip 'gunstige staat van instandhouding' is afkomstig van de Habitatrichtlijn uit 1992. De richtlijn beschermt natuurlijke en half-natuurlijke leefgebieden. In de bijlagen van de Habitatrichtlijn worden 500 plantensoorten, 200 diersoorten (geen vogels, omdat die onder de

Vogelrichtlijn vallen, zie hierna) en 198 leefgebieden (ook wel: habitats) genoemd. Voor deze soorten en leefgebieden moet landelijk een gunstige staat van instandhouding worden bereikt. De staat van instandhouding wordt bepaald aan de hand van de verspreiding, de omvang (oppervlakte leefgebied/grootte populatie), de structuur en functie en het toekomstperspectief. Voor de verspreiding en de omvang geldt dat er voor 'gunstig' geen negatieve trend mag zijn en dat de waarde boven een drempelwaarde moet zitten, de zogenaamde 'gunstige referentiewaarde'. Deze referentiewaarde is in principe een ecologische, wetenschappelijke waarde die niet gebonden is aan een jaartal; er is dus geen vast referentiejaar vermeld. 'Gunstig' betekent dat het leefgebied of de soort zichzelf eenvoudig in stand kan houden. Daarnaast bepaalt de Habitatrichtlijn dat het leefgebied of de soort niet meer mag afnemen na inwerkingtreding van de richtlijn, dus de verspreiding en omvang moet minimaal gehandhaafd worden (op een enkele uitzondering na van wat toen écht onnatuurlijk hoog was door menselijk ingrijpen). Voor Nederland is daarmee het jaar 1994 de ondergrens. Bij individuele Habitatrichtlijngebieden wordt met de gunstige staat van instandhouding bedoeld op het voldoen aan de instandhoudingsdoelstellingen zoals opgenomen in het aanwijzingsbesluit en nader uitgewerkt in het Natura2000 beheerplan. Daarbij geldt er ook een verslechteringsverbod per gebied vanaf het moment van eerste aanmelding. Voor de meeste Habitatrichtlijngebieden op land is dat 2004, voor de gebieden op zee 2009.

Voor vogels bepaalt de Vogelrichtlijn uit 1979 dat er landelijk moet gestreefd worden naar "populaties op een niveau dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen". De omvang van de populatie is op basis van wetenschappelijke gegevens vastgesteld. Ook daarbij geldt het uitgangspunt dat verslechtering sinds de inwerkingtreding van de richtlijn in principe niet is toegestaan, dat is voor Nederland 1981. Voor individuele Vogelrichtlijngebieden gelden ook instandhoudingsdoelstellingen zoals opgenomen in het aanwijzingsbesluit en uitgewerkt in het Natura2000 beheerplan. Daarbij geldt er ook voor de Vogelrichtlijn een verslechteringsverbod per gebied vanaf het moment van eerste aanmelding. Voor de meeste Vogelrichtlijngebieden ligt dit tussen 1996 en 2000.

De ecologische doelen van de KRW uit 2000 worden afgeleid van een referentiesituatie die is gebaseerd op een 'zeer goede toestand'. Daarbij dienen de waarden van de biologische kwaliteitselementen, zoals waterplanten en vissen, normaal te zijn voor een "onverstoorde staat, en er zijn geen of slechts zeer geringe tekenen van verstoring". Hiervoor is geen vast referentiejaar gebruikt. De referentieomstandigheden zijn wetenschappelijk afgeleid en gebaseerd op literatuurwaarden (bijvoorbeeld voor nutriënten), modellen (bijvoorbeeld algenbiomassa in kustwateren) of expertbeoordeling (bijvoorbeeld samenstelling van waterplanten). Er is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van beschikbare meetgegevens uit binnen- en

buitenland. Voor de biologische kenmerken heeft een internationale harmonisatie plaatsgevonden voor de referentieomstandigheden en voor de daarvan afgeleide doelen voor de ‘goede ecologische toestand’. Hiermee is de ambitie voor vergelijkbare watertypen in verschillende lidstaten geharmoniseerd. De ‘goede ecologische toestand’ is vervolgens het vertrekpunt voor doelen van afzonderlijke waterlichamen, waarbij in de meeste gevallen rekening is gehouden met het ‘sterk veranderde’ of ‘kunstmatige’ karakter van deze wateren.

12.

Bent u het eens dat het onwenselijk is voor de (woning)bouwsector dat de vanaf 2027 geplande economische activiteiten kunnen worden aangevochten via de rechter als deze de kwaliteit van het water verslechteren en dit mogelijk kan leiden tot grote problemen in deze sector? Hoe gaat u dit voorkomen?

Antwoord 12.

Economische activiteiten, zoals woningbouw, hebben baat bij een goede waterkwaliteit. Toenemende bevolkingsdruk en economische activiteiten betekenen een voortdurende inspanning om de waterkwaliteit op orde te houden. Ik ben me bewust van de risico's die ontstaan als we niet aan de eisen van de KRW kunnen voldoen. Zie ook het antwoord op vraag 10. In het antwoord op vraag 7 heb ik aangegeven wat ik daarvoor doe.

13.

Welke conclusie trekt u, gezien de inventarisatie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) naar de ecologische toestand van de grotere wateren in Nederland in 2019, uit de inzet van Nederland op verbetering van de waterkwaliteit?

Antwoord 13.

Zie het antwoord op vraag 7.

14.

Wat is uw reactie op het feit dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zelf ook heeft aangegeven het niet behalen van de doelen in 2027 als risico te zien en dit mogelijk kan leiden tot boetes en dwangsommen vanuit Brussel?

Antwoord 14.

In november 2021 is aan uw Kamer aangegeven welke risico's er zijn (Kamerstuk 27 625, nr. 555). Deze duiding is overgenomen in het artikel.

15.

Hoe gaat u ervoor zorgen dat de problemen met de waterkwaliteit niet tot een volgende crisis zullen leiden, zoals met stikstof is gebeurd?

Antwoord 15.

Zie het antwoord op vraag 7.