

Vergaderjaar 2015–2016

27 858

Gewasbeschermingsbeleid

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, 29 januari 2016

In het Wetgevingsoverleg Water van 30 november (Kamerstuk 34 300 J, nr. 30) is gesproken over doelen en monitoring in relatie tot de Kaderrichtlijn Water (KRW) en over de samenhang van deze onderwerpen met andere Europese regelgeving. Naar aanleiding daarvan heeft uw Kamer enkele moties ingediend. In deze brief ga ik hier, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken op in.

In de discussie over doelen en monitoring spreekt uw Kamer de zorg uit dat de ecologische waterkwaliteitsnormen met de huidige monitorings-systematiek van de Kaderrichtlijn Water onvoldoende inzichtelijk zijn (aangehouden motie van het lid Geurts, Kamerstuk 34 300 J, nr. 8). Verder stelt de heer Bisschop dat waterschappen strengere normen stellen dan de Kaderrichtlijn Water of dat Nederland op het punt van ecologische normen strenger is dan andere Europese lidstaten. Dit geeft wel ruis bij de landbouwsector. Om deze reden heeft op 13 januari een ambtelijk gesprek plaatsgevonden met de agrarische sector, waarin een en ander is toegelicht vooruitlopend op deze brief.

Verder ga ik in op de motie die de regering verzoekt zich in te zetten voor vereenvoudiging van de doelensystematiek, zodat deze meer recht doet aan de realiteit (aangehouden motie van het lid Visser, Kamerstuk 34 300 J, nr. 21). Met het schetsen van de vervolgstappen in de komende jaren reageer ik op de motie die oproept om tussentijds doelen te toetsen, zodat zo nodig tijdig kan worden bijgestuurd (motie van het lid Dik-Faber, Kamerstuk 34 300 J, nr. 19). Daarmee geef ik ook aan hoe nationaal de routes Kaderrichtlijn Water, Nitraatrichtlijn en het beleid voor gewasbeschermingsmiddelen op elkaar worden afgestemd (motie van het lid Smaling, Kamerstuk 34 300 J, nr. 11).

Doelen

De KRW kent doelen voor de chemische toestand en voor de ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen. Doelen voor stoffen die

onderdeel uitmaken van de chemische toestand worden door de Europese Commissie gesteld en zijn gelijk voor alle lidstaten. Bij de ecologische toestand staan doelen voor algen, waterplanten, kleine waterdiertjes en vissen centraal. Daarnaast zijn er doelen voor hieraan ondersteunende parameters, zoals het doorzicht, zuurstof en nutriënten (stikstof en fosfor), en chemische stoffen die relevant zijn op nationaal- of stroomgebied-niveau.

Doelen voor algen, waterplanten, kleine waterdiertjes, vissen en de daarvan afgeleide ondersteunende parameters zijn afhankelijk van het watertype. Meren bevatten andere planten- en vissoorten dan stromende wateren. En rivieren bevatten weer andere soorten dan beken. Daarom hebben lidstaten zelf ruimte gekregen om doelen te formuleren. In een formeel traject is het ambitieniveau van vergelijkbare watertypen tussen lidstaten vergeleken en is de range waarbinnen deze moet liggen wel Europees vastgesteld. Dat geldt daarmee ook voor de ondersteunende parameters. Voor het bepalen van doelen van chemische stoffen die onderdeel uitmaken van de ecologische toestand, waaronder een aantal gewasbeschermingsmiddelen, volgen lidstaten een werkwijze die door de Europese Commissie is vastgesteld en vindt afstemming plaats met lidstaten binnen een stroomgebied.

Wanneer er nationale keuzes gemaakt kunnen worden heeft Nederland steeds een pragmatische insteek gekozen. Doelen dienen voor de realisatie van chemisch schoon en ecologisch gezond water, opdat duurzaam gebruik gewaarborgd blijft. Maar doelen zijn niet strenger gesteld dan nodig.

In de figuren op de volgende pagina is dit geïllustreerd voor de doelen voor fosfor. Vergeleken met andere landen zitten de Nederlandse doelen in de bovenste helft van de range. Voor een land aan het einde van een aantal grote rivieren is dat ook te verwachten.

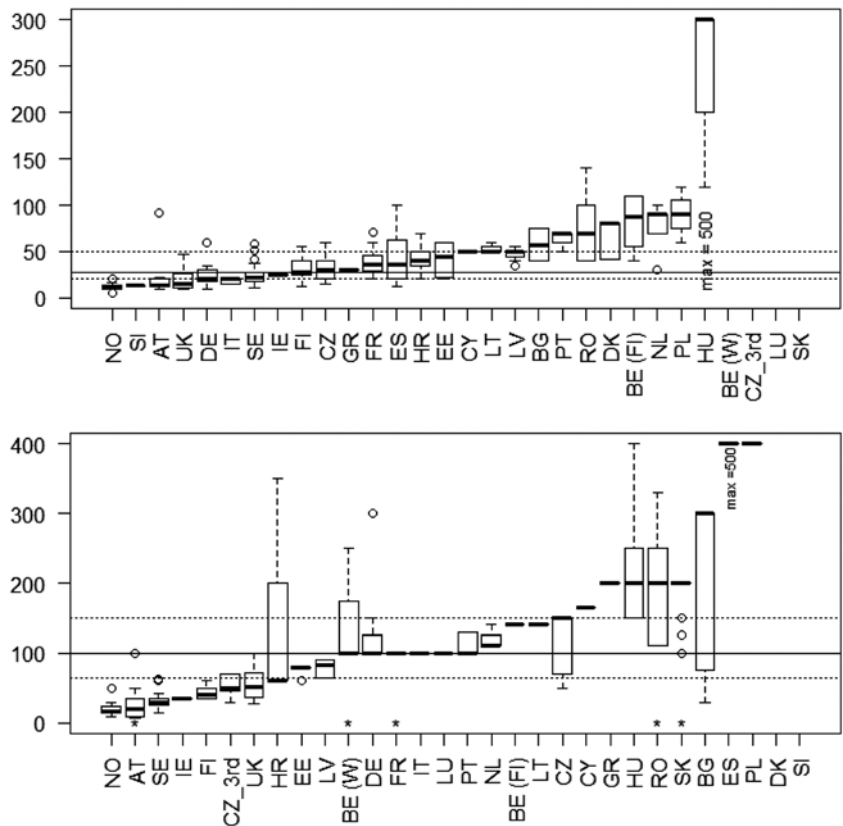
De doelen voor de verschillende watertypen zijn vastgelegd in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (Kamerstuk 27 625, nr. 154) en in de onderliggende Ministeriële regeling monitoring. Het gaat hier alleen om min of meer ongestoorde, natuurlijke watertypen. Indien een waterlichaam sterk veranderd is, of kunstmatig aangelegd, dan mogen er afgeleide doelen vastgesteld worden die rekening houden met de fysieke kenmerken van het water. In Nederland zijn nagenoeg alle waterlichamen sterk veranderd of kunstmatig. Rijkswaterstaat (hoofdwatersysteem) en provincies (regionale waterlichamen) stellen deze doelen vast. Doelen voor nutriënten zijn gelijk aan die van de natuurlijke watertypen of soepeler, maar in de praktijk nooit strenger.

Soepelere doelen zijn denkbaar als er sprake is van een achtergrondbelasting. Dit speelt in gebieden met veel opkwellend grondwater, zoals de droogmakerijen in het westen van het land. In het beheergebied van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier is de herkomst van nutriënten in het oppervlaktewater nauwkeurig onderzocht¹. De bijdrage via kwel door van nature² fosfaatrijke bodemlagen is verdisconteerd in de doelen voor fosfor. Deze kennis is nog niet voor alle gebieden in het westen voldoende beschikbaar. In de komende jaren zullen doelen voor

¹ <http://www.vakblad20.nl/index.php/h2o-online/recente-artikelen/entry/nutriënten-bronnenanalyse-en-afleiding-van-achtergrondconcentraties-als-basis-voor-het-bijstellen-van-krw-doelen>.

² Het is niet toegestaan om achtergrondbelasting te verdisconteren in doelen, indien deze afkomstig is van bodems die (in het verleden) door bemesting zijn opgeladen met fosfaat.

nutriënten daar in zo'n 33–120 waterlichamen mogelijk nog worden bijgesteld, waardoor het doelgat kleiner wordt.



Doelen voor fosfor in meren (boven) en rivieren (beneden) voor de verschillende Europese lidstaten. Doelen zijn uitgedrukt in concentratie (in g totaal P per liter). Weergegeven zijn mediaan en 25- en 75-percentielwaarden van de watertypen per lidstaat (box) en voor alle lidstaten samen (doorgetrokken- en stippellijnen).³

Niet alleen bij het stellen van doelen, ook bij de presentatie van de toestand op basis van de doelen streeft Nederland naar een realistische aanpak. De KRW stelt dat het eindoordeel van de toestand gebaseerd moet zijn op de slechtste score van alle onderliggende chemische- en ecologische parameters (het «one out, all out»-principe). Deze indicator geeft een onrealistisch negatief beeld van de waterkwaliteit en is bovendien ongevoelig voor veranderingen in de kwaliteit. Op initiatief van Nederland, en met steun van andere lidstaten en de Europese Commissie, is het nu ook mogelijk om een realistischer beeld te tonen. Dat kan door de onderliggende parameters (zoals vissen, nutriënten en bepaalde chemische stoffen) afzonderlijk weer te geven. Nederland heeft dit reeds toegepast in de stroomgebiedbeheerplannen 2016 – 2021 (Kamerstuk 31 710, nr. 45).

Hiermee geef ik invulling aan de wens van uw Kamer voor een systematiek die recht doet aan de realiteit (aangehouden motie van het lid Visser, Kamerstuk 34 300 J, nr. 21). De KRW kent een artikel waarmee aanpassing van de richtlijn mogelijk is. Dit gebeurt op basis van een

³ A comparison of European freshwater nutrient boundaries used for the Water Framework Directive: A report to ECOSTAT, October 2015.

toetsing, die in 2019 is voorzien. De inzet van Nederland is om de gewenste indicatoren dan ook te formaliseren in de KRW.

Andere Europese richtlijnen en verordeningen kennen eigen doelen (zie ook Kamerstuk 27 858, nr. 326). Het 5^e Nitraatactieprogramma ter implementatie van de Nitraatrichtlijn richt zich op het beschermen van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. De streefwaarde van 50 mg nitraat per liter in het grondwater heeft geen ecologische achtergrond, maar is afkomstig uit de Grondwaterrichtlijn en is gebaseerd op de WHO norm voor water voor menselijke consumptie. De 50 mg nitraat per liter (= ongeveer 11,3 mg N per liter) in het grondwater is soepeler dan de doelen voor alle typen oppervlaktewater. Zo zijn doelen voor de beken meestal zo'n 2,3–2,5 mg N per liter. Voor oppervlaktewaterlichamen die vooral van water voorzien worden via drains en grondwater, zijn doelen voor de KRW moeilijk te realiseren.

Om die reden is het van belang om regelmatig te toetsen of doelen binnen bereik zijn of dat moet worden bijgestuurd (motie van het lid Dik-Faber, Kamerstuk 34 300 J, nr. 19). Het kabinet zal bij de evaluatie van de Meststoffenwet eind 2016, rekening houden de doelen van de KRW, waaronder die voor drinkwaterwinningen. In 2018 vindt de tussentijdse evaluatie plaats van de nota «Gezonde Groei, Duurzame Oogst» (Kamerstuk 27 858, nr. 146), met daarin van het beleid voor gewasbeschermingsmiddelen voor de periode 2013–2023. Op weg naar de stroomgebiedbeheerplannen 2022–2027, die in 2021 dienen te worden vastgesteld, zal er ook een beeld zijn van de aanvullende gebiedsgerichte maatregelen, waaronder ook het maatwerk dat door middel van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer tot stand wordt gebracht. Op die wijze kan tegen die tijd beter worden beoordeeld of er zicht is op doelbereik van de KRW in 2027.

Hiermee wordt in de nationale praktijk invulling gegeven aan de wens van uw Kamer om de routes KRW, Nitraatrichtlijn en beleid ten aanzien van gewasbeschermingsmiddelen, zoveel mogelijk parallel te laten lopen (motie van het lid Smaling, Kamerstuk 34 300 J, nr. 11). Deze nationale invulling staat naast de internationale inzet voor verdere harmonisatie, zoals beschreven in de brief aan uw Kamer van 15 oktober 2015 (Kamerstuk 27 858, nr. 326).

Monitoring

Voor de evaluatie van de toestand van het water en het bepalen van de meest kosteneffectieve oplossingen is een goede monitoring vereist. Ik heb hier in het Nationaal Waterplan aandacht voor gevraagd: «Bij toekomstige maatregelen moet steeds meer naar maatwerk worden gezocht om resterende knelpunten op te lossen. Daarvoor is goede kennis van het water onontbeerlijk. De huidige monitoringsprogramma's zijn hiervoor niet altijd toereikend.» De waterbeheerders evalueren de huidige monitoringsprogramma's en zullen zo nodig aanpassingen doen (aangehouden motie van het lid Geurts, Kamerstuk 34 300 J, nr. 8).

Op dit moment zijn er verschillende monitoringsprogramma's. Voor de KRW wordt gemeten in de aangewezen waterlichamen en voldaan aan de minimumvereisten uit de richtlijn. Regionale waterbeheerders hebben niet al het oppervlaktewater als «waterlichaam» aangewezen, waardoor met het KRW monitoringsprogramma over een groot deel van de kleinere wateren geen uitspraak wordt gedaan. Met het KRW monitoringsprogramma wordt de problematiek van gewasbeschermingsmiddelen in regionale wateren onderbelicht, en is er geen volledig beeld van de effecten van het mestbeleid. Dit openbaart zich immers vooral in de sloten en kleine kanalen.

Voor gewasbeschermingsmiddelen is er daarom ook een Landelijk Meetnet Gewasbeschermingsmiddelen⁴ en voor nutriënten meten waterbeheerders aanvullend in gebieden die voornamelijk door landbouwactiviteiten worden beïnvloed, het Meetnet Nutriënten Landbouw Specifiek Oppervlaktewater⁵. Verder volgt het RIVM de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater op landbouwbedrijven in het kader van het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid⁶. Er is overlap tussen deze meetnetten, maar er zijn ook verschillen. Met de meetnetten die bestaan naast het KRW monitoringsprogramma kunnen trends in beeld gebracht worden. Om voor oppervlaktewater buiten de KRW waterlichamen uitspraken te doen over doelbereik, worden er aannames gedaan over de doelen, omdat hier formeel juridisch geen doelen zijn vastgesteld. Onderzocht moet worden of een integratie van meetnetten de betrouwbaarheid van de beoordeling van de toestand van wateren, en de bronnen die hierop van invloed zijn, kan vergroten. Bij de genoemde evaluatie van de monitoringsprogramma's zal hier aandacht aan worden besteed.

Het KRW monitoringsprogramma richt zich op de toestand van waterlichamen. In een waterlichaam spelen vele zaken tegelijk: verschillende bronnen en verschillende maatregelen. Zo is er in ieder waterlichaam het effect van landelijk beleid (bijvoorbeeld mestbeleid en beleid gewasbeschermingsmiddelen), dat overwegend een uitvloeisel is van Europese richtlijnen en verordeningen. Maar er worden ook verschillende inrichtingsmaatregelen genomen, zoals de aanleg van een natuurvriendelijke oever langs een deel van het waterlichaam en vistrappen om de verbinding met andere watersystemen te verbeteren. Verder zijn maatregelen die elders worden genomen belangrijk voor de toestand van een waterlichaam. De belasting met stoffen is bijvoorbeeld afhankelijk van de bovenstroomse inspanningen, ook vanuit het buitenland. Tenslotte duurt het vaak enige tijd voordat een effect van een maatregel in het water gemeten wordt. Vermindering van de belasting van de bodem met meststoffen, leidt vaak vele jaren later pas tot een lagere belasting van het oppervlaktewater. Na aanpassing van de inrichting kan het jaren duren voor de soorten zich er ook gevestigd hebben. Door al deze zaken is het met het KRW monitoringsprogramma alleen niet goed mogelijk om het effect van elke afzonderlijke maatregel, en daarmee de bestede middelen, in detail aan te geven. Dit is in de beleidsdoorlichting waterkwaliteit onderkend (Kamerstuk 32 861, nr. 16). Daarom voeren waterbeheerders naast het KRW monitoringsprogramma in een aantal gevallen projectmonitoring uit, met een «nulmeting» en een meting nadat de maatregel is uitgevoerd. Op deze wijze wordt geleerd van de praktijk en kunnen maatregelen verder geoptimaliseerd worden.

Ik hoop dat ik hiermee tegemoet ben gekomen aan een aantal vragen van uw Kamer. Hiermee kan ook focus gebracht worden bij de mondelinge toelichting op deze onderwerpen middels een Technische Briefing, waar u om heeft verzocht.

In de aanloop van het volgende AO Water zal ik ingaan op het vervolg op de Delta-aanpak waterkwaliteit en zoetwater. Hierbij worden de voorstellen die zijn gedaan door VEWIN meegenomen (motie van het lid Dik-Faber, Kamerstuk 34 300 J, nr. 19, tweede deel) en is er aandacht voor medicijnresten (motie van de leden Hachchi en Dik-Faber, Kamerstuk

⁴ <http://www.bestrijdingsmiddelenatlas.nl/>.

⁵ <https://www.uvw.nl/meetnet-nutriënten-landbouw-specifiek-oppervlaktewater-mnlso/> en <https://www.deltares.nl/publication/meetnet-nutriënten-landbouw-specifiek-oppervlaktewater/>.

⁶ http://www.rivm.nl/Onderwerpen/L/Landelijk_Meetnet_effecten_Mestbeleid.

34 300 J, nr. 15 en motie van de leden Dik-Faber en Hachchi, nr. 17) en het lozingsbeleid voor mestverwerkingsinstallaties (motie van de leden Jacobi en Hachchi, Kamerstuk 34 300 J, nr. 26).

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