

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3587

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 december 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Herziening Richtlijn Luchtkwaliteit (Kamerstuk 36 246, nr. 5)

Fiche: Herziening Kaderrichtlijn Water, Grondwaterrichtlijn en richtlijn Prioritaire Stoffen

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Herziening Kaderrichtlijn Water, Grondwaterrichtlijn en richtlijn Prioritaire Stoffen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2000/60/EC establishing a framework for Community action in the field of water policy, Directive 2006/118/EC on the protection of groundwater against pollution and deterioration and Directive 2008/105/EC on environmental quality standards in the field of water policy.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
26 oktober 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2022) 540
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0540>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2022) 540
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 192, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel betreft een wijziging van de Kaderrichtlijn Water en de «dochterraichtlijnen» Grondwaterrichtlijn en richtlijn Prioritaire Stoffen. Deze richtlijnen hebben tot doel grondwater en oppervlaktewater te beschermen en bevatten lijsten van verontreinigende stoffen, of groepen van verontreinigende stoffen, met bijbehorende milieukwaliteitsnormen. Aanleiding van dit voorstel is de verplichting voor de Commissie om de lijsten met verontreinigende stoffen iedere zes jaar te herzien en eventueel met wetgevingsvoorstellen tot wijziging hiervan te komen (artikel 16 Kaderrichtlijn Water, artikel 10 Grondwaterrichtlijn en artikel 8 richtlijn Prioritaire Stoffen). Het voorstel is onderdeel van de *Green Deal* en het nulvervuilingsactieplan van de Commissie om de vervuiling van lucht, water en bodem tot nul terug te brengen (*Zero Pollution Actionplan*; ZPA¹). De Commissie geeft met het voorstel ook opvolging aan een aantal bevindingen van de uitgevoerde «fitness check»² van de Kaderrichtlijn Water in 2019, zoals het stroomlijnen van de aanpak van chemische stoffen, het mogelijk maken van innovatieve monitoringsmethoden en het wijzigen van de rapportageverplichtingen.

¹ COM 2021 (400).

² SWD(2019) 439 final.

Het voorstel heeft vijf hoofddoelen. Ten eerste, een aanpassing van de stoffenlijsten voor oppervlaktewater en grondwater, deselectie van enkele stoffen en aanpassing van bestaande normen aan de huidige wetenschappelijke inzichten en monitoringresultaten. Ten tweede, het verbeteren van monitoring. De Commissie stelt voor om beter rekening te houden met gecombineerde effecten van stoffen door innovatieve monitoring zoals effectgerichte monitoring, remote sensing en passive sampling³ mogelijk te maken. Ten derde, doet de Commissie voorstellen voor de harmonisatie van de Europese aanpak van stoffen in oppervlaktewater en grondwater. Ten vierde, behelst het voorstel ook de aanpassing van het wetgevend kader om sneller op wetenschappelijke inzichten te reageren en risicovolle opkomende stoffen sneller aan te kunnen pakken. Om deze reden stelt de Commissie voor om aanpassing van de stoffenlijsten via gedelegeerde handelingen te realiseren in plaats van via een wijziging van een richtlijn. Tot slot, moet de toegang tot informatie verbeteren en hergebruik van data makkelijker worden. Dit is belangrijk voor de samenhang en synergie met de overige EU-kaders rond chemicaliën. Er wordt een jaarlijkse informatiestroom aan het Europees Milieuagentschap (European Environment Agency) voorzien. Verder is een centrale rol voor het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA) weggelegd wat past in de «één stof – één beoordeling» (one substance, one assessment⁴) die is aangekondigd in de Chemicals Strategy of Sustainability⁵.

Europese milieukwaliteitsnormen voor stoffen of stofgroepen voor oppervlaktewater zijn vastgesteld in bijlage I van de richtlijn Prioritaire Stoffen. De Grondwaterrichtlijn bevat in bijlage I de stoffen waarvoor op Europees niveau een milieukwaliteitsnorm voor grondwater is vastgesteld. Bijlage II bij die richtlijn bevat stoffen waarvoor de lidstaten moeten overwegen om op nationaal niveau een milieukwaliteitsnorm, ook wel drempelwaarde genoemd, voor grondwater af te leiden.

Momenteel bevat bijlage I van de richtlijn Prioritaire Stoffen een lijst met 45 prioritaire stoffen en de daarbij behorende milieukwaliteitsnormen. Voorgesteld wordt om vier van deze stoffen van de lijst te verwijderen. De lijst wordt uitgebreid met 23 individuele stoffen en één stofgroep. Van 14 stoffen uit de huidige lijst worden de milieukwaliteitsnormen aangescherpt. Van twee stoffen uit de huidige lijst worden de milieukwaliteitsnormen minder streng. De stoffen waarmee de lijst wordt uitgebreid betreffen gewasbeschermingsmiddelen en biociden, geneesmiddelen, industriële stoffen (waaronder een somnorm voor 24 PFAS) en een metaal. Voor microplastics en antimicrobiële resistente genen (AMR) wordt voorgesteld om te werken aan een richtsnoer voor de meetmethode en ze op de aandachtstoffenlijst te plaatsten. De Commissie stelt voor om de zogenoemde «acht andere verontreinigende stoffen» uit de eerdere «richtlijn Gevaarlijke Stoffen»⁶ de status van prioritaire stoffen te geven.

De lijst met stoffen in de Grondwaterrichtlijn wordt uitgebreid met (dezelfde somnorm voor groep van 24) PFAS, geneesmiddelen en niet humaan toxicologisch relevante metabolieten van pesticiden.

³ Bij remote sensing wordt gebruik gemaakt van satelliet data. Passive sampling is een methode van monitoring waarbij informatie over de waterkwaliteit over een tijd opgehaald kan worden.

⁴ Gecoördineerde en transparante chemische risicobeoordeling van een stof of stofgroep.

⁵ COM/2020/667 final.

⁶ 76/464/EEG.

b) Impact assessment Commissie

In het *impact assessment* heeft de Commissie voor oppervlaktewater en grondwater aparte beleidsopties overwogen. Ook zijn beleidsopties ter verbetering van monitoring en rapportage overwogen. Voor oppervlaktewater betreffen de beleidsopties het toevoegen van stoffen of stofgroepen, het deselecteren van stoffen of het wijzigen van de milieukwaliteitsnormen.

Voor grondwater betreffen de beleidsopties het toevoegen van stoffen of stofgroepen aan bijlage I met Europees vastgestelde milieukwaliteitsnormen, of aan bijlage II ter overweging van nationaal specifieke drempelwaarden. De Commissie geeft de voorkeur aan opname van stoffen in bijlage I, omdat wordt ingeschat dat een opname in bijlage II EU breed onvoldoende effectief is en onvoldoende bescherming van het grondwater biedt. Alleen voor het geneesmiddel primidon kiest de Commissie voor opname in bijlage II. De beleidsopties ter verbetering van monitoring en rapportage dienen ter ondersteuning van de beleidsopties voor oppervlaktewater en grondwater. Voor de verbetering van monitoring zijn richtsnoeren en (wijzigingen in) verplichtingen overwogen.

In het *impact assessment* concludeert de Commissie dat de invloed van het voorstel verschillend zal zijn voor elke lidstaat. Dit heeft ermee te maken dat de kosten voor monitoring per lidstaat verschillen, evenals de kosten en baten van maatregelen die lidstaten aan de hand van de monitoringsresultaten zelf kunnen nemen. De monitoringskosten voor chemische stoffen in oppervlaktewater en grondwater zullen stijgen omdat mede vanwege de harmonisatie meer stoffen gemonitord zullen moeten worden.

Ondanks de stijgende monitoringskosten is de Commissie van mening dat dit zal bijdragen aan gerichtere maatregelen tegen verontreiniging in de toekomst. Ook verwacht de Commissie dat de voordelen voor de maatschappij groter zijn dan de kosten die gemaakt zullen worden naar aanleiding van dit voorstel. Zo zullen de kosten voor de bereiding van drinkwater en de kosten voor het zuiveren van afvalwater verminderen. Ook draagt een betere waterkwaliteit bij aan een gezonder aquatisch ecosysteem en menselijke gezondheid.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet hecht veel waarde aan een goede waterkwaliteit. Door menselijke activiteiten komen verontreinigende stoffen in het grond- en oppervlaktewater, bijvoorbeeld door toepassing van meststoffen, gewasbeschermingsmiddelen, biociden, industriële stoffen, consumentenproducten of (dier)geneesmiddelen. Het nationale beleid ter bescherming van oppervlaktewater en grondwater krijgt onder meer vorm in de vigerende nationale waterwetgeving (onder andere de Waterwet, het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009, het Activiteitenbesluit), stroomgebiedbeheerplannen van de Kaderrichtlijn water, via het mestbeleid (implementatie Nitraatrichtlijn), de Toekomstvisie gewasbescherming 2030 en de implementatie van de Richtlijn duurzaam gebruik van pesticiden middels het nationaal actieplan, het biocidenbeleid (implementatie Biocidenverordening), het beleid chemische stoffen (implementatie REACH-verordening), het beleid gericht op een veilige Circulaire Economie (uitvoering Programma CE), het bodembeleid, het advies van de Studiegroep grondwater (verwacht eind 2022), de aanpak

van emissies van Zeer Zorgwekkende Stoffen, de aanpak van opkomende stoffen en de Ketenaanpak medicijnresten uit water. De waterkwaliteit in Nederland verbetert met het ingezette beleid. Veel waterlichamen voldoen echter naar huidige verwachting in 2027 nog niet aan de huidige doelen.

Aanvullend aan het generieke beleid stellen provincies door middel van milieuverordeningen regels vast ter bescherming van het grondwater in daarvoor aangewezen gebieden met het oog op de drinkwatervoorziening. Naast de Europese normen voor grondwaterkwaliteit voor nitraat en bestrijdingsmiddelen heeft Nederland ook nationale normen voor grondwater afgeleid voor arseen, cadmium, lood, nikkel, fosfor en chloride.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet ondersteunt het voorstel van de Commissie voor aanpassing van de Kaderrichtlijn Water, de Grondwaterrichtlijn en de Richtlijn Prioritaire Stoffen, maar heeft wel een aantal punten om onder de aandacht te brengen bij de Commissie. De inzet van de Commissie sluit op hoofdlijnen goed aan bij de kabinetsinbreng in relatie tot de *fitness check* van de Kaderrichtlijn water van de voorstellen. Het voorstel sluit goed aan bij de Europese *Green Deal* en de Nederlandse ambitieuze inzet t.a.v. de *Green Deal*⁷.

Het kabinet staat achter het streven naar een zo schoon mogelijk milieu en stelt de voorgestelde milieukwaliteitsnormen (gebaseerd op een Europees afgesproken methodiek op basis van schadelijke eigenschappen van deze stoffen) als zodanig niet ter discussie, maar constateert dat er voor diverse ubiquitaire PBT-stoffen (alomtegenwoordige Persistenten, Bioaccumulerende, Toxische stoffen) die al in het milieu zijn verspreid geen zicht is op realistische mogelijkheden om de norm binnen de gestelde termijn te halen. Ook met een verhoogde inzet op capaciteit en middelen vertaalt dit zich niet naar voldoende concrete verbetering van het milieu. Hierdoor lopen activiteiten van burgers, bedrijven of overheden de kans dat bepaalde activiteiten in en nabij waterlichamen niet langer plaats kunnen vinden. Dit komt niet alleen voort uit onderhavig voorstel, maar kan ook gelden in relatie tot de huidige ubiquitaire alomtegenwoordige stoffen onder de Kaderrichtlijn water. De precieze impact van de nieuwe doelen is alleen op individueel niveau te bepalen, zoals ook al het geval is voor de huidige KRW; ook daarom pleit Nederland voor voldoende realistische termijnen voor de nieuw opgenomen stoffen. Juist in een dichtbevolkt land met grote maatschappelijke opgaven is dit realisme van belang. Verbetering moet vooral gezocht worden in preventie: het voorkomen dat persistente stoffen überhaupt in het milieu komen, door een grondige risicoanalyse bij toelating van persistente stoffen en aanpak van de primaire bron. Met dit voorstel mist het kabinet handelingsperspectief voor lidstaten om hiermee om te gaan. Het kabinet zal dit inbrengen in de onderhandelingen over dit voorstel.

Aanpassing van de Kaderrichtlijn Water:

In het kader van de *fitness check* uit 2019 van de Kaderrichtlijn Water en andere waterrichtlijnen heeft Nederland samen met andere landen input geleverd⁸ op een aantal zaken die van belang zouden zijn voor de evaluatie en eventuele herziening van de Kaderrichtlijn Water. Uit de in 2019 uitgevoerde *fitness check* is geconcludeerd dat de Kaderrichtlijn

⁷ Zie ook het BNC fiche Europese Green Deal (Kamerstuk 35 377, nr. 1).

⁸ Kamerstuk 27 625, nr. 471.

Water grotendeels geschikt is voor de beoogde doelen van de richtlijn⁹. Met onderhavig voorstel geeft de Commissie vervolg aan de *fitness check* en aan verplichtingen die volgen uit de bestaande richtlijn.

De toestand van een oppervlaktewaterlichaam wordt afgemeten aan zowel de chemische als de ecologische toestand van dat waterlichaam. De goede chemische toestand wordt bepaald door de stoffen waarvoor op Europees niveau milieukwaliteitsnormen zijn vastgesteld. Bepaalde stoffen die nationaal als risicovol zijn geïdentificeerd vallen onder de ecologische toestand. Met dit voorstel gaan alle chemische stoffen onder de chemische toestand vallen. Dat maakt de beoordeling beter uitlegbaar. Het kabinet kan zich vinden in het voorstel om ook de nationale specifieke verontreinigende stoffen onder de chemische toestand te laten vallen. Daarnaast blijft het kabinet aandacht vragen voor een alternatief voor de «one out, all out» beoordeling omdat dit onvoldoende voortgang laat zien in de bereikte verbetering van de waterkwaliteit.

Het kabinet heeft eerder aangegeven dat er nu veel variatie is in het aantal stoffen dat landen in het kader van de Kaderrichtlijn Water nationaal beoordelen en ook blijkt er veel verschil in de hoogte van nationale milieukwaliteitsnormen voor deze stoffen te zijn¹⁰. Om deze reden kan het kabinet de Commissie steunen om hierin meer te willen harmoniseren. Dit bevordert een gelijk speelveld in de Europese Unie. Harmonisatie is ook van belang voor het realiseren van de doelen van de Kaderrichtlijn Water in Nederland, aangezien ons land aan het einde van vier internationale stroomgebieden is gelegen.

Lidstaten worden verplicht hun nationale lijst van specifieke verontreinigende stoffen met bijbehorende normen aan ECHA te rapporteren. Het kabinet onderschrijft deze verplichting omdat dit bijdraagt aan harmonisatie bij het identificeren van verontreinigende stoffen en het vaststellen van normen voor deze stoffen. Aansluitend hierop wordt voorgesteld dat de Commissie op voorspraak van ECHA door middel van een gedelegeerde handeling een milieukwaliteitsnorm op Europees niveau kan vaststellen die voorrang heeft boven een nationaal vastgestelde norm. Het kabinet heeft hierbij nog wel enkele aandachtspunten, zoals bijvoorbeeld de termijn die geldt voor het bereiken van deze Europees vastgestelde milieukwaliteitsnorm, en de termijn voor het bereiken van de normen voor nationaal specifieke verontreinigende stoffen die nu nog niet zijn geselecteerd. De keuze om stofselectie en normafleiding centraal bij ECHA te beleggen vindt het kabinet zeer goed. Dit bevordert het één stof – één beoordeling uitgangspunt. Ook staat de wetenschappelijke expertise van ECHA hoog aangeschreven.

De Commissie doet ook een aantal voorstellen voor rapportage aan het Europees Milieuagentschap (EEA). Lidstaten moeten via moderne digitale methoden jaarlijkse monitoringdata ontsluiten. Hierdoor zou de Commissie onder andere een beter zicht hebben op de terreinen waarop er op Europees niveau meer actie nodig is. Het kabinet staat in principe positief tegenover zo'n systematiek van oogsten van data en informatie, mits er aandacht is voor de praktische uitvoerbaarheid. Dit betekent namelijk wel voor het nationale Informatiehuis Water, die Kaderrichtlijn Water-informatie van de waterschappen, Rijkswaterstaat en provincies centraal verzamelt, en de genoemde organisaties een opgave om aan de nog met EEA en Commissie af te spreken technische randvoorwaarden te voldoen.

⁹ [https://ec.europa.eu/water/fitness_cenvironmentheck_of_the_eu_water_legislation/documents/Water%20Fitness%20Check%20-%20SWD\(2019\)439%20-%20web.pdf](https://ec.europa.eu/water/fitness_cenvironmentheck_of_the_eu_water_legislation/documents/Water%20Fitness%20Check%20-%20SWD(2019)439%20-%20web.pdf).

¹⁰ Kamerstuk 27 625, nr. 590.

Het voorstel voorziet daarnaast in aanvullende informatie- en samenwerkingsverplichtingen voor bovenstroomse lidstaten, onder meer bij incidenten waarbij verontreiniging in benedenstroomse lidstaten terechtkomt. Het kabinet staat daar positief tegenover. Dit is in lijn met de afgesproken waarschuwings- en alarmeringsprocedures binnen de internationale riviercommissies voor de Rijn, Maas en Schelde.

Als laatste wil de Commissie enkele inmiddels achterhaalde bepalingen uit de Kaderrichtlijn Water schrappen, worden verwijzingen naar richtlijnen die inmiddels herzien zijn gewijzigd in verband met het verdrag van Lissabon. Zie voor een beoordeling hiervan onderdeel 6b.

Aanpassing Grondwaterrichtlijn:

Het kabinet kan zich vinden in de keuze van stofgroepen voor opname in bijlage I van de Grondwaterrichtlijn, PFAS (groep van 24), geneesmiddelen en niet-humaan toxicologisch relevante metabolieten van pesticiden. Deze stofgroepen zijn op Europees niveau geïdentificeerd als mogelijke probleemstoffen via een daartoe ontwikkelde methodiek op basis van stoffeigenschappen, risicoanalyse, gebruiksdata, en monitoringsdata.

Het kabinet kan de opname van enkele geneesmiddelen in de lijst ondersteunen. Het is de verwachting dat met de voorgestelde kwaliteitsnormen voor de geneesmiddelen er geen sprake zal zijn van frequente normoverschrijding. Het feit dat resten van geneesmiddelen ook in het Europees grondwater worden aangetroffen benadrukt wel de noodzaak om ook op Europees niveau te werken aan het terugdringen van medicijnresten in het milieu.

Voor niet-humaan toxicologisch relevante metabolieten van stoffen geldt in Nederland voor geproduceerd drinkwater een kwaliteitseis van 1 microgram/liter. Dit is vastgesteld in het Drinkwaterbesluit. Het kabinet staat in principe positief tegenover een Europese milieukwaliteitsnorm voor niet-humaan toxicologisch relevante metabolieten in grondwater, omdat dit bijdraagt aan de vermindering van verontreiniging en achteruitgang van de kwaliteit van grondwater en voorkomt dat drinkwaterbedrijven een grotere inspanning moeten leveren om deze stoffen te verwijderen. Nederland zal in de onderhandelingen (opnieuw) pleiten voor aanvullende inspanningen van de Europese Commissie en andere lidstaten op afstemming met de Verordening (EU) 528/2012 en Richtlijn 2000/60 (EG) (Kamerstuk 27 858, nr. 15). Het kabinet plaatst wel het aandachtspunt dat de huidige risicobeoordeling van gewasbeschermingsmiddelen al rekening houdt met de risico's van niet (humaan toxicologische) relevante metabolieten. Het kabinet hecht eraan dat de Commissie in het voorstel rekening houdt met de huidige toelatingsnormen bij vaststelling van milieukwaliteitsnormen voor niet-humaan toxicologisch relevante metabolieten. Er worden specifiek in de toelating van gewasbeschermingsmiddelen conform Verordening 1107/2009 voor niet-humaan toxicologisch relevante metabolieten van stoffen altijd toelatingsnormen afgeleid voor het aspect ecotoxicologie. De hoogte van deze norm is in de meeste gevallen minstens 0,1 microgram /liter en hangt af van de stoffeigenschappen. Boven de verwachte concentratie van 0,75 microgram/liter wordt in Europa voor niet-humaan toxicologisch relevante metabolieten ook een risicobeoordeling voor de humane consumptie van drinkwater uitgevoerd. Daarbij vindt het kabinet het belangrijk dat het voorstel geen onnodige barrières opwerpt t.a.v. de ambitie om de beschikbaarheid van «groene alternatieven» te stimuleren. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als er weinig gegevens voorhanden

zijn van een niet-humaan toxicologisch relevante metaboliet uit een «groen alternatief gewasbeschermingsmiddel».

Naast aanpassing van bijlage I stelt de Commissie een wijziging van bijlage II bij de Grondwatt Richtlijn voor, waarmee de Commissie via gedelegeerde handelingen drempelwaarden op Europees niveau kan vaststellen. Dit vraagt om verduidelijking, aangezien bijlage II er juist op is gericht om rekening te houden met nationale of regionale verschillen.

Aanpassing richtlijn Prioritaire Stoffen:

Het kabinet staat in algemene zin positief tegenover het voorstel voor het aanpassen van de bijlage van de richtlijn Prioritaire Stoffen. Sommige voorgestelde stoffen worden nog niet regulier gemonitord, zoals de medicijnen, waardoor nu nog niet te zeggen is of de voorgestelde normen overal gehaald gaan worden. Voor een aantal stoffen, ook ubiquitaire (alomtegenwoordige) zoals enkele PAK's¹¹ en PBDE's¹² worden de milieukwaliteitsnormen aangescherpt waardoor meer normoverschrijdingen worden verwacht. Voor deze persistente stoffen is het de verwachting dat die nog lang in hoge concentraties zullen blijven voorkomen. Het halen van milieukwaliteitsnormen voor deze stoffen raakt daarmee verder uit zicht. Voor de monitoring van microplastics en antimicrobiële resistentie genen (AMR) werkt de Commissie een richtsnoer uit en stelt voor deze op de aandachtstoffenlijst te plaatsen. Het kabinet vindt de aanpak van microplastics in water belangrijk; gerichte Europeesbrede monitoring kan helpen om vervolgmaatregelen te bepalen.

Het kabinet onderschrijft ook het belang om aandacht te schenken aan geneesmiddelen in het milieu. Deze zijn nog geen onderdeel van de nationale Kaderrichtlijn water-monitoring. Dit past bij de nationale Ketenaanpak medicijnresten uit water¹³. Dit voorstel kan helpen de bovenstroomse aanvoer te verminderen en op Europees niveau eerder in de zorgketen maatregelen te nemen. Medicijnresten komen veelal via rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) in het oppervlaktewater terecht door gebruik en uitscheiding door patiënten. Om medicijnresten en andere microverontreinigingen uit het milieu te verwijderen doet de Commissie onder de richtlijn behandeling stedelijk afvalwater die ook 26 oktober 2022 is verschenen voorstellen voor aanvullende zuivering (4^e trap) en doet zij ook voorstellen voor een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor producenten van humane geneesmiddelen en cosmetica¹⁴. Onder de Ketenaanpak medicijnresten uit water zijn waterschappen onder het versnellingsprogramma medicijnresten uit rwzi hier al mee bezig. Hoewel dit een effectieve manier kan zijn om de waterkwaliteit te verbeteren brengt dit de nodige kosten en een hoger energieverbruik met zich mee.

Bovendien kan het geen vrijbrief zijn om alles in het riool te mogen lozen. Aanpak aan de bron blijft daarom ook het uitgangspunt. Als rioolvervuiling voorkomen kan worden, scheelt dat in het waterzuiveringsproces. Een goede wisselwerking tussen de richtlijn Prioritaire Stoffen, de richtlijn Industriële Emissies en de richtlijn Behandeling Stedelijk Afvalwater is

¹¹ Polycyclische aromatische koolwaterstoffen.

¹² Polygebromeerde difenylethers.

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/05/10/voortgangsrapportage-ketenaanpak-medicijnresten-2021>.

Brief regering Delta-aanpak waterkwaliteit, bijlage Ketenaanpak medicijnresten uit water van 10 mei 2021 | Kamerstuk 27 625, nr. 532.

¹⁴ (COM(2022) 541 final) zie Kamerstuk 22 112, nr. 3587.

belangrijk voor die gevallen waar maatregelen nodig zijn op het gebied van verdergaande zuivering bij rwzi's.

Voor een groep van 24 PFAS wordt een somnorm voorgesteld voor de lijsten bij de Grondwaterrichtlijn en de richtlijn Prioritaire Stoffen. Onder de huidige richtlijn Prioritaire Stoffen was slechts PFOS opgenomen die nu opgaat in de groepsnorm. Opname van PFAS kan ondersteuning vormen voor minimalisatie van emissies van deze stoffen. Het kabinet zet zich daar ook actief voor in¹⁵. Nederland werkt samen met andere lidstaten aan een voorstel voor een zo breed mogelijke restrictie onder REACH voor het op de markt brengen en gebruik van PFAS. Gezien het persistente karakter (moeilijk afbreekbaar) van PFAS zijn er zorgen dat het nog lang kan duren voordat de goede chemische toestand voor PFAS is bereikt, ondanks alle maatregelen om PFAS in het milieu te verminderen. De Commissie wijst de status ubiquitair PBT (alomtegenwoordige PBT) toe aan de groep PFAS. Dit biedt de mogelijkheid om de resultaten vanwege het «one out, all out» principe in aparte kaarten te presenteren. Het kabinet zal de Commissie oproepen om zelf ook meer gedifferentieerd middels aparte kaarten te communiceren. Vanwege het «one out, all out» principe is met name voor ubiquitaire stoffen voortgang in de verbetering van de waterkwaliteit van dit soort persistente stoffen niet te zien, omdat ook nadat alle maatregelen genomen zijn, dit soort stoffen nog in het milieu aanwezig blijft.

Doordat PFAS, naast persistent, ook mobiel zijn, logen PFAS snel uit van bodem naar grondwater en van waterbodem naar oppervlaktewater. Gezien de reeds in het milieu aanwezige PFAS en andere persistente stoffen (als gevolg van diffuse verspreiding), zal bij het toepassen van een milieukwaliteitsnorm de ruimte voor hergebruik van grond en baggerspecie sterk worden beperkt. Zoals het kabinet ook heeft aangegeven in de publieke consultatie van de Commissie op «Bodemgezondheid – de bodems in de EU beschermen, duurzaam beheren en herstellen», is een integrale aanpak gewenst¹⁶. In het kader van duurzaamheid en circulariteit onderstreept het kabinet het belang van het verantwoord kunnen hergebruiken van grond en baggerspecie.

De Commissie doet een voorstel voor een somnorm voor pesticiden (ook wel bestrijdingsmiddelen genoemd bestaande uit gewasbeschermingsmiddelen en biociden) en relevante afbraakproducten. Dit is niet in lijn met het risico-gebaseerde karakter van de overige milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater. Er wordt gepoogd beter aan te sluiten bij de Drinkwaterrichtlijn¹⁷, maar dat wordt in dit geval niet consequent doorgevoerd en werkt daardoor verwarrend. Het kabinet zal hier aandacht voor vragen in de onderhandelingen.

Belangrijk aandachtspunt zijn de termijnen wanneer aan de normen voor de nieuw toegevoegde stoffen moet worden voldaan. Deze zijn ook niet eenduidig voor grondwater en oppervlaktewater. Het kost namelijk tijd om de monitoring in gang te zetten om te zien of, en hoe groot de opgave is, een maatregelenpakket voor te bereiden en uit te voeren en de effecten daarvan te zien.

Het kabinet zet daarom in op duidelijke en haalbare termijnen in de bepalingen, ook in het licht van toekomstige wijzigingen van de stoffenlijsten.

¹⁵ Kamerstuk 35 334, nr. 207.

¹⁶ Reactie op publieke consultatie Bodemgezondheid – de bodems in de EU beschermen, duurzaam beheren en herstellen, 27 oktober 2022, Kamerstuk 22 112, nr. 3531.

¹⁷ EU/2020/2184.

Het kabinet is positief over de aandacht voor innovatieve monitoringtechnieken zoals *remote sensing* en *passive sampling* en kan de verplichte effectmonitoring voor estrogenen (hormonen) ondersteunen. Het kabinet merkt op dat de milieukwaliteitsnormen voor deze stoffen zeer laag zijn waardoor het een uitdaging is om deze voldoende betrouwbaar te meten met chemische analysemethoden. Door ze daarnaast ook via effectgerichte monitoring te meten kunnen verschillende resultaten vergeleken worden en dit kan een impuls geven aan overige effectgerichte monitoring. *Passive sampling* kan gebruikt worden bij de verplichte trendanalyses conform de richtlijn Prioritaire stoffen.

Implicaties voor brede welvaart

De Motie van het lid Van Raan¹⁸ verzoekt om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Het beter beschermen van oppervlaktewater en grondwater is positief voor de kwaliteit van leven voor huidige generaties. Oppervlaktewater en grondwater hebben per definitie een grensoverschrijdend karakter. Nederland is een deltaland en is via rivieren verbonden aan meerdere Europese landen. Als water binnen de EU beter wordt beschermd is dat goed voor zowel Nederland als alle EU inwoners. Wat betreft de kapitaalvoorraden voor latere generaties en de verdeling van kosten en baten zijn er extra kosten voor monitoring verwacht voor Rijkswaterstaat en de waterschappen, zie ook de financiële paragraaf. Voor het voldoen aan normen voor sommige alomtegenwoordige stoffen moet aandacht zijn voor redelijkerwijs te nemen maatregelen in relatie tot de verwachte baten voor de verbetering van de waterkwaliteit. De baten zijn voor de maatschappij als geheel, die schoner grondwater en oppervlaktewater zullen hebben door deze herziening.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het voorstel van de Commissie zorgt voor aanpassingen in monitoringsprogramma en maatregelen om te voldoen aan de milieukwaliteitsnormen. Meerdere lidstaten maken zich zorgen om de extra monitoringskosten en zullen zorgen hebben of aan de milieukwaliteitsnormen kan worden voldaan. Er zijn lidstaten die onder andere vanwege gebrek aan expertise voorstander zijn van afleiding van milieukwaliteitsnormen op Europees niveau voor specifieke verontreinigende stoffen. Andere lidstaten die nu in de expertfase actief zijn bij de ontwikkeling van stofdossiers zullen vragen of de betrokkenheid van nationale experts gegarandeerd blijft. Het systeem van gedelegeerde handelingen voor de aanpassingen van de bijlagen met stoffen en milieukwaliteitsnormen zal vermoedelijk door meer landen als te flexibel gezien worden.

Het Europees Parlement zal de voorstellen in het ENVI-comité behandelen en heeft nog geen rapporteur aangewezen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet over de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op de bevoegdheid op artikel 192, eerste lid, VWEU. Op grond van artikel 191 VWEU draagt het beleid van de EU op milieugebied

¹⁸ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

bij tot het nastreven van behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, bescherming van de gezondheid van de mens, behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen en bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering. Op grond van artikel 192 VWEU is de EU bevoegd de activiteiten vast te stellen die de EU moet ondernemen om deze doelstellingen te verwezenlijken. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van milieu is er sprake van een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub e, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel als positief. Het voorstel heeft tot doel om gezondheid van de mens en het milieu te beschermen van de effecten van toxische en of persistente verontreiniging. Ter realisatie van deze doelstelling is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Het voorstel raakt immers aan beleidsterreinen (milieu, water) die bij uitstek grensoverschrijdend zijn. Stroomgebieden lopen over grenzen heen en ook verontreinigingen overschrijden grenzen. Dit maakt dat een Europese aanpak van belang is voor een effectieve aanpak van vervuiling en voor Nederland als benedenstrooms land essentieel. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving slechts op EU-niveau plaatsvinden.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft tot doel om gezondheid van de mens en het milieu te beschermen van de effecten van toxische en of persistente verontreiniging. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken en gaat hiertoe niet verder dan noodzakelijk. Het kabinet acht het voorstel geschikt omdat het hoofdzakelijk een aanpassing betreft van de stoffenlijsten voor oppervlaktewater en grondwater, deselectie van enkele stoffen en aanpassing van bestaande normen aan de huidige wetenschappelijke inzichten en monitoringsresultaten. Deze wetenschappelijke basis zorgt voor een gedegen overweging van de te nemen maatregelen ten behoeve van de verbetering van de waterkwaliteit. Het voorgestelde optreden gaat bovendien niet verder dan noodzakelijk. Aandachtspunten zijn de onduidelijkheid over de termijnen voor het voldoen aan de milieukwaliteitsnormen, een aantal randvoorwaarden dat geldt bij de harmonisatie van de op lidstaat niveau geregelde lijsten specifieke verontreinigende stoffen en de mogelijkheid om nationale milieukwaliteitsnormen vast te stellen voor de stoffen die zijn opgenomen in bijlage II van de Grondwaterrichtlijn.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel van de Commissie voorziet in extra capaciteit bij zowel het Europees Milieuagentschap als bij ECHA. Het Europees Milieuagentschap krijgt een centralere rol voor verwerking en beschikbaar maken van monitoring en water status data afkomstig van de lidstaten. Deze informatie is bouwsteen voor de centrale rol van ECHA voor de verdere ontwikkeling en harmonisatie van normen en selectie van nieuwe stoffen. Dit laatste werd nu vooral door het Joint Research Centre gedaan (6,35 fte). Bij ECHA wordt hiervoor 5,15 fte voorzien, een reductie. Voor harmonisatie nationale lijsten, aandachtstoffenlijst grondwater en

ontwikkeling methodes voor AMR en microplastics monitoring wordt een uitbreiding van 6,6 fte voorzien.

De 7 fte voor het Europees Milieuagentschap zijn niet alleen voor de nieuwe manier van rapportage (systeem tot systeem rapportage), maar ook voor het stroomlijnen en afstemmen met bestaande rapportage-stromen onder andere watergerelateerde richtlijnen, zoals de richtlijn stedelijk afvalwater, The European Pollutant Release and Transfer Register (E-PRTR)¹⁹ rapportage en bredere Kaderrichtlijn Water rapportage (via WISE systeem van Europees Milieuagentschap).

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het voorstel zal leiden tot extra lasten bij Rijkswaterstaat en de waterschappen voor zowel monitoring en rapportage (administratieve lasten), als ook voor het voorbereiden, uitvoeren, monitoren van maatregelen en activiteiten in en nabij waterlichamen. In het *impact assessment* heeft de Commissie een schatting opgenomen van € 30.000 tot € 100.000 per jaar per lidstaat voor administratieve lasten bij overheden. Daarnaast worden monitoringkosten voor de EU geschat op € 15 tot € 36 miljoen, wat omgerekend voor Nederland neer zou komen op ca € 500.000 tot € 1.400.000 per jaar voor Nederland.

Voor Rijkswaterstaat en de waterschappen zijn de verwachte monitoringkosten hoger dan voor provincies, aangezien voor de Kaderrichtlijn Water de meetfrequentie voor oppervlaktewater hoger zijn dan voor grondwater. Voor oppervlaktewater bestaat een beoordeling van een meetlocatie uit meerdere (tot 12) metingen in 1 jaar terwijl voor grondwater slechts 1 keer per 3 of 6 jaar 1 monsteranalyse wordt uitgevoerd. Ook zijn er kosten gemoeid met het ontwikkelen van voldoende betrouwbare analysemethoden. De exacte kosten zijn op dit moment onbekend. Een nadere verkenning door de medeoverheden is hiervoor noodzakelijk.

De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijke departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De bestaande beleidskaders blijven van toepassing. Naar verwachting hebben de administratieve lasten en de noodzakelijke maatregelen om te voldoen aan de milieukwaliteitsnormen invloed op het bedrijfsleven (afvalwaterzuivering) en indirect voor burgers. De exacte kosten zijn op dit moment onbekend.

¹⁹ <https://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/eper/legislation.htm>.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Ook met de huidige stoffen, met name de ubiquitaire, alomtegenwoordige stoffen, onder de Kaderrichtlijn water zijn er risico's dat grond- en baggerverzet wordt bemoeilijkt door het niet halen van milieukwaliteitsnormen terwijl alle redelijkerwijs te nemen maatregelen genomen zijn.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel leidt tot aanpassing van het huidige Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 en de Regeling monitoring Kaderrichtlijn Water, aanpassing van de toekomstige Omgevingswet, het Besluit kwaliteit leefomgeving en de Omgevingsregeling, aanpassing van in regelgeving aangewezen beoordelingsdocumenten zoals het Handboek Immissietoets en tot aanpassing van beleidsregels.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan [PM]

De Commissie stelt diverse gedelegeerde en uitvoeringshandelingen voor.

Gedelegeerde handelingen:

- Artikel 1 (14) dat artikel 20 van de Kaderrichtlijn water vervangt. In het eerste en tweede lid van het voorgestelde artikel 20 is de mogelijkheid voor gedelegeerde handelingen opgenomen. Het Raadsstandpunt is dat er geen noodzaak is de Commissie de bevoegdheid te geven om bijlagen III en V van de richtlijn aan te passen.
- artikel 2 (7) dat artikel 8 van de Grondwaterrichtlijn vervangt. In het tweede, derde lid en vijfde lid van het voorgestelde artikel 8 is de mogelijkheid voor gedelegeerde handelingen opgenomen. Dit is niet in lijn met het Raadsstandpunt dat deze mogelijkheid uit de richtlijn zou moeten worden geschrapt.
- artikel 3 (5) dat artikel 8 van de Richtlijn prioritaire stoffen vervangt. In het tweede en derde lid van het voorgestelde artikel 8 is de mogelijkheid voor gedelegeerde handelingen opgenomen. Ten aanzien van deze richtlijn is geen specifieke Raadspositie bekend.
- artikel 3 (2) dat artikel 3 van de Richtlijn prioritaire stoffen wijzigt, deze bevoegdheid is niet nieuw.

Uitvoeringshandelingen:

- Artikel 1 (6) die artikel 8 van de Kaderrichtlijn water wijzigt. In het derde lid van het gewijzigde artikel 8 is de mogelijkheid voor uitvoeringshandelingen opgenomen, deze mogelijkheid is niet nieuw. Het gaat daarbij om de onderzoeksprocedure, dit lijkt het kabinet de juiste keuze gezien het belang voor het milieu.
- Artikel 1 (14) die artikel 20 van de Kaderrichtlijn water vervangt. In het derde lid van het voorgestelde artikel 20 is de mogelijkheid voor uitvoeringshandelingen opgenomen. Het gaat daarbij om de onderzoeksprocedure, dit lijkt het kabinet de juiste keuze.
- Artikel 2 (6) die artikel 6a invoegt in de Grondwaterrichtlijn. In het eerste lid van het voorgestelde artikel 6a worden uitvoeringshandelingen voorgesteld. Het gaat daarbij om de onderzoeksprocedure, dit lijkt het kabinet de juiste keuze.
- Artikel 3 (3) die artikel 5 van de Richtlijn prioritaire stoffen wijzigt. In het nieuw voorgestelde vierde lid van artikel 5 is de mogelijkheid voor uitvoeringshandelingen opgenomen. Het gaat daarbij om de onderzoeksprocedure, dit lijkt het kabinet de juiste keuze.

- Artikel 3 (7) die artikel 8b van de Richtlijn prioritair stoffen vervangt. In het eerste lid van het gewijzigde artikel 8b is de mogelijkheid voor uitvoeringshandelingen opgenomen. Het gaat daarbij om de onderzoeksprocedure, dit lijkt het kabinet de juiste keuze.

Het kabinet kan zich vinden in de bovenstaande onderverdeling in gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen, maar heeft nog enkele opmerkingen ten aanzien van deze handelingen.

De bevoegdheid is in bepaalde gevallen in de tijd niet afgebakend; hij is voor onbepaalde tijd. Het kabinet zal pleiten voor toekenning voor bepaalde tijd met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging waarbij de bevoegdheidsdelegatie naar behoren geëvalueerd kan worden

Voor alle bovenstaande gedelegeerde en uitvoeringshandelingen geldt dat het niet gaat om essentiële onderdelen in de betekenis die de Unie daaraan geeft, waardoor het toekennen van deze bevoegdheden mogelijk is. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om zaken waarover een politieke afweging wordt gemaakt of zaken die grondrechten raken.

De aanpassing van stoffenlijsten kan voor Nederland echter wel grote consequenties hebben. Zodra een nieuwe stof is vastgesteld of aan een stof een strengere norm wordt verbonden kan dit bijvoorbeeld als gevolg hebben dat nieuwe vergunningen niet mogen worden verleend. Daarnaast wijkt de keuze voor gedelegeerde handelingen af van het standpunt van de Raad. Daarom acht het kabinet toekenning van deze bevoegdheden niet wenselijk. Als de Commissie of de andere lidstaten blijven vasthouden aan het wijzigen van de stoffenlijsten via gedelegeerde handelingen, vindt het kabinet dat er voorwaarden aan deze aanpassingen verbonden moeten worden, zoals bijvoorbeeld een vast moment wanneer nieuwe aanpassingen aan de stoffenlijsten doorgevoerd en van kracht worden zodat de wijzigingen in de systematiek van de stroomgebiedbeheerplannen past, of extra tijd voordat deze normen van toepassing zullen zijn. Een nadere afbakening ten aanzien van de gedelegeerde handelingen waarmee stoffenlijsten worden aangepast is dus gewenst.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Het voorstel bevat een termijn van 18 maanden voor het omzetten in nationale wetgeving. Dit is te kort omdat regelgeving op wetsniveau gewijzigd moet worden wat langer dan 18 maanden in beslag neemt. Het kabinet zal pleiten voor een termijn van 2–3 jaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Dit wijzigingsvoorstel bevat geen bepaling over evaluatie deze is geregeld in de richtlijnen die door deze richtlijn gewijzigd worden.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel zal invloed hebben op de uitbreiding van monitoring en rapportage en voor het voorbereiden, uitvoeren en monitoren van maatregelen. De bestaande beleidskaders blijven gelden voor de uitvoering van de benodigde maatregelen. Toelatingshouders van

gewasbeschermingsmiddelen zullen meer gegevens moeten aanleveren om risico's uit te kunnen sluiten. Rijkswaterstaat doet een uitvoerbaarheidstoets van het voorstel op de voor Rijkswaterstaat relevante onderdelen. Deze is half december gereed. Resultaten hiervan kunnen betrokken worden bij de verdere onderhandelingen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden