Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

TER BESLISSING

Datum
18 november 2022

Opgesteld door
Bestuurskern
Dir.Waterkwaliteit, Ondergr en Marien
Waterkwaliteit en Beschikbaarheid

Beslistermijn
28-11-2022

Bijlage(n)
3

Aan

Minister
Ter informatie staatssecretaris

nota

BNC fiche voorstellen EC voor wijziging van KRW, Richtlijn prioritaire stoffen en Grondwaterrichtlijn

Aanleiding
De Europese Commissie (EC) heeft op 26 oktober in het kader van het Zero Pollution Pakket een voorstel gedaan om de in de bijlagen van de Richtlijn prioritaire stoffen (RPS) en de Grondwaterrichtlijn (GWR) opgenomen stoffen en milieukwaliteitsnormen voor waterkwaliteit te actualiseren. Ook is een aantal bevindingen uit de fitness check van de Kaderrichtlijn water (KRW) van 2019 meegenomen, zoals de behoefte om sneller te kunnen inspelen op nieuwe inzichten die voortkomen uit monitoring en/of wetenschap. Om hierin te voorzien is ook een wijziging van de KRW nodig. Het voorstel voorziet daarnaast in een harmonisatie van monitoring van stoffen binnen de EU. Voor de beoordeling van de voorstellen van de EC voor wijziging en toevoeging van milieukwaliteits-normen, waaronder voor PFAS, is een BNC-fiche opgesteld (bijlage).

Het BNC-fiche voor de herziening van de Richtlijn stedelijk afvalwater is apart aan u voorgelegd. De staatssecretaris wordt geïnformeerd omdat behandeling van de voorstellen in de Milieuraad plaatsvindt waar de staatssecretaris aan deelneemt.

Geadviseerd besluit
- Uiterlijk 28 november akkoord geven op de voorgestelde inzet van het kabinet, zoals verwoord in het BNC fiche ten behoeve van bespreking in de CpCo van 29 november, als voorbereiding op vaststelling in de MR van 2 december.
- Akkoord om in de onderhandelingen specifiek aandacht te vragen voor een alternatief voor de beoordeling van KRW-doelbereik volgens het principe 'one out, all out'.

Indien andere lidstaten andere punten opbrengen die buiten de scope van het richtlijnvoorstel vallen, wordt u daarover geïnformeerd en een besluit gevraagd rond de Nederlandse inzet op die punten.

Kernpunten
- Het belangrijkste onderdeel van het voorstel betreft het toevoegen van stoffen of stofgroepen met milieukwaliteitsnormen op de lijsten prioritaire stoffen en grondwaterstoffen. Dit gaat om gewasbeschermingsmiddelen, biociden, geneesmiddelen en industriële stoffen. Ook worden sommige bestaande normen gewijzigd naar aanleiding van recente wetenschappelijke inzichten.

Dit is het tweede wateronderwerp dat waarschijnlijk wordt geagendeerd in de Milieuraad december. Daarnaast is one out, all out een aangelegen punt voor de Kamer en mij. Graag advies of ikzelf niet ook naar deze Milieuraad moet

Los daarvan de onderhandelingsstrategie op KRW, one out all out en samenhangende wateronderwerpen een keer bespreken.

- Ook zet de Commissie in op harmonisatie van monitoring van nationale relevante stoffen. Dit sluit aan bij de wens van de Kamer voor meer gelijkwaardige monitoring van de KRW tussen lidstaten. Dit omdat in de huidige situatie meer meten (vaak) een slechtere score oplevert.
- Nederland steunt in grote lijnen de ambitie van de Commissie. Het vaststellen van milieukwaliteitsnormen voor stoffen helpt Nederland als benedenstrooms land. Nederland heeft er baat bij als andere lidstaten eveneens meer stoffen gaan meten en maatregelen gaan treffen.
- Een stevig aandachtspunt is echter dat er niet voor alle stoffen waarvoor strengere milieukwaliteitsnormen worden voorgesteld een handelingsperspectief is. Nederland wil voorkomen dat met nieuwe milieukwaliteitsnormen belemmeringen worden opgelegd, indien redelijkerwijs (ook niet op langere termijn) maatregelen mogelijk zijn om milieukwaliteitsnormen te kunnen halen. Dit geldt met name voor de zogeheten ubiquitaire of alomtegenwoordige stoffen. Dit soort stoffen zijn overal in het milieu aanwezig en er zijn praktisch geen maatregelen om de milieukwaliteitsnorm te kunnen halen. Het 'one out, all out' principe geeft dat Nederland niet goed scoort voor de KRW omdat deze persistente stoffen nog normoverschrijdend worden aangetroffen. Dit zorgt voor het verschil tussen 'voldoen' en 'niet voldoen' en laat de al bereikte verbetering van de waterkwaliteit niet zien.
- Dit geldt ook specifiek voor PFAS. Zowel voor oppervlaktewater en grondwater wordt voorgesteld om PFAS als groep toe te voegen. De individuele norm voor PFOS uit de huidige lijst prioritaire stoffen wordt vervangen door een somnorm voor 24 PFAS van 0,0044 microgram/liter.
- Opname op de lijsten betekent voor PFAS dat bestaande puntbronnen kunnen worden aangepakt, ook in bovenstroomse landen. Dit is conform de inzet van Nederland in de internationale riviercommissies. Aanpak van puntbronnen voor PFAS is essentieel om verdere diffuse verontreiniging in de bodem en het water te voorkomen. Vanwege deze aanpak van puntlozingen heeft Nederland er belang bij dat er binnen de EU een milieukwaliteitsnorm voor PFAS wordt vastgesteld.
- Echter, voor PFAS geldt dat ze erg mobiel zijn en voor grondwater betekent dit dat Nederland op een groot aantal meetlocaties hoogstwaarschijnlijk ook in 2039 of 2045 niet kan voldoen aan de milieukwaliteitsnorm, omdat PFAS nu al in grondwater zit en er met maatregelen praktisch niet uit verwijderd kan worden. Effecten van maatregelen zijn in grondwater bovendien pas na geruime tijd zichtbaar.
- Ook zijn er zorgen dat ubiquitaire stoffen onacceptabele gevolgen hebben bij toepassing van verontreinigde grond en bagger. Het implementeren van het handelingskader PFAS in de bodemregelgeving wordt met de voorgestelde aanscherpingen nog lastiger.
- De inzat van Nederland is om een alternatief voor te stellen voor het 'one out, all out' principe voor met name de diffuus aanwezige persistente, alomtegenwoordige (ubiquitaire) stoffen; lidstaten zouden niet mogen worden beoordeeld op basis van dit principe als er geen praktisch toepasbare maatregelen beschikbaar zijn om de al in (water)bodem en water diffuus aanwezige stoffen te verwijderen. Anders blijft Nederland, vanwege de in verhouding tot sommige andere landen grote hoeveelheid stoffen die gemonitord wordt, onderaan de lijst staan. Van belang is dat ook de Commissie zelf in haar communicatie beoordelingen niet volgens het 'one out, all out' presenteert.

- Om sneller te kunnen inspelen op nieuwe inzichten stelt de EC voor om het actualiseren van normen mogelijk te maken via gedelegeerde handelingen. Dit vergroot de invloed van de EC om voorstellen te doen en is voor andere EU richtlijnen al gangbaar. Voor bekrachtiging is nog wel een besluit van de Europese Raad en het Europees Parlement vereist, maar dit gaat eenvoudiger dan voor de aanpassing van de richtlijn zelf. Dit sluit aan op de wens van Nederland tot harmonisatie maar vereist ook dat de EC consequent rekening houdt met praktische uitvoerbaarheid. Overgaan op gedelegeerde besluitvorming brengt namelijk het risico met zich mee dat de Commissie de richtlijn verder kan aanscherpen, met consequenties voor de mogelijkheden die lidstaten hebben om aan de richtlijn te voldoen.
- In aansluiting op de Richtlijn behandeling stedelijk afvalwater is er erkenning voor de effecten van medicijnresten in het milieu en worden deze onderdeel van de KRW, door de opname op de lijst prioritaire stoffen.
- De voorgestelde nieuwe stoffen brengen een stevige opgave met zich mee. Nederland wil voldoende tijd krijgen om hier maatregelen voor te nemen. Nederland sluit zich aan bij het voorstel dat een lidstaat een realisatietermijn van 2033 krijgt, met 2 keer 6 jaar fasering, zoals gebruikelijk binnen de KRW. Dit komt dan uit op 2045.

Krachtenveld
Het 'one out, all out' principe is voor de EC, Europees Parlement en veel lidstaten een belangrijk onderdeel van de KRW. Dat via deze beoordeling voortgang op verbetering van de waterkwaliteit niet zichtbaar is, wordt waarschijnlijk wel breder erkend.

Politieke context
- Harmonisatie van monitoring (het aantal gemeten stoffen) en het vaststellen van milieukwaliteitsnormen binnen EU helpt bij het realiseren van de KRW en daaraan verbonden dochter-richtlijnen omdat Nederland aan het einde van 4 internationale stroomgebieden is gelegen. Dit zal daarom waarschijnlijk draagvlak in de Kamer hebben.
- Het toepassen van het 'one out, all out-principe' heeft ook de aandacht van de Kamer omdat hierdoor gerealiseerde verbetering van waterkwaliteit niet zichtbaar wordt. Dit is al regelmatig met de Kamer gedeeld.
- Er zijn zorgen over het behalen van de KRW-doelen en dat het toevoegen van nieuwe stoffen (ook al geldt de termijn niet voor 2027), zal leiden tot discussie of de doelen haalbaar zijn. Met name de somnorm voor PFAS, en milieukwaliteitsnormen voor andere ubiquitaire stoffen, kan de omgang met grond en bagger verder belemmeren in de uitvoering van maatregelen die o.a. voor waterveiligheid, aanleg en onderhoud van infrastructuur en realiseren van maatschappelijke doelen, waaronder woningbouw.

Financiële/juridische overwegingen
Dit is mede afhankelijk van de verdere uitleg van de EC en de onderhandelingen daarover met de lidstaten en het Europees Parlement.

Strategie
De wijziging van de KRW biedt Nederland de mogelijkheid andere wijzigingen voor te stellen die niet direct raken aan het voorstel van de EC. Er is geen begrenzing aan hetgeen in de onderhandelingen aan de orde kan worden gesteld. Voor Nederland is het agenderen van een alternatief voor de beoordeling van KRW-

doelbereik met het 'one out, all out-principe' en dan met name in relatie tot ubiquitaire/alomtegenwoordige stoffen het eerste aandachtspunt. Het voorstel is om dit op een gepast moment in de onderhandelingen aan de orde te stellen door middel van een position paper.
Het verbreden van de discussie van Nederlandse zijde kan er echter toe leiden dat andere lidstaten, en stakeholders via het Europees Parlement, input leveren die leidt tot voor Nederland nadelige aanpassingen.

Uitvoering en gevolgen voor de maatschappij
Het voorstel van de Commissie zal leiden tot een betere en qua volksgezondheid veiligere leefomgeving voor huidige en toekomstige generaties, maar zal mogelijk ook leiden tot meer kosten voor monitoring en beperkingen voor het gebruik van stoffen door de industrie en de land- en tuinbouw.
Rijkswaterstaat doet een uitvoerbaarheidstoets van het voorstel op de voor Rijkswaterstaat relevante onderdelen.

Duurzaamheid
Het voorstel geeft uitwerking aan het zero pollution action plan van de EC.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Bijlagen4

Volgnummer	Naam	Informatie
1	BNC Fiche	Nederlandse beoordeling van het voorstel voor wijziging van de EC
2	Voorstel voor wijziging van de EC	
3	Bijlagen bij het voorstel van de EC	