

Vergaderjaar 2022–2023

36 316

Wijziging van de Waterwet (normstelling voor de waterkwaliteit)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 mei 2023

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat over het wetsvoorstel tot wijziging van de Waterwet (normstelling voor de waterkwaliteit). Allereerst wil ik de fracties die opmerkingen over het wetsvoorstel hebben gemaakt, graag bedanken voor de getoonde belangstelling. In deze nota wordt bij de beantwoording de indeling van het verslag gevolgd, met dien verstande dat enkele algemene opmerkingen worden gemaakt bij wijze van inleiding.

Inleiding

Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om enkele voorafgaande opmerkingen te maken over de beperkte scope van het wetsvoorstel, omdat uit sommige vragen die in het verslag zijn opgenomen, naar voren komt dat het kabinet zich daarover in de memorie van toelichting wellicht niet duidelijk genoeg heeft uitgelaten. In essentie is het wetsvoorstel erop gericht om te verzekeren dat de tot dusver gevolgde praktijk bij de waterkwaliteitsgerelateerde normstelling kan worden voortgezet. Aanleiding daarvoor zijn enkele uitspraken van de Afdeling bestuursrecht-spraak over de zogenaamde vissterftenorm die met betrekking tot waterkrachtcentrales wordt gehanteerd. Uit die uitspraken kan worden afgeleid dat waterkwaliteitsgerelateerde normen die relevant zijn voor de implementatie van de Kaderrichtlijn water in het kader van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer bij algemene maatregel van bestuur zouden moeten worden vastgesteld.

Het wetsvoorstel heeft alleen betrekking op de te volgen procedures voor de vaststelling van waterkwaliteitsgerelateerde normen en heeft uitdrukkelijk geen betrekking op de inhoudelijke aspecten van het beleid, zoals doelstellingen en ambities. In deze nota naar aanleiding van het verslag wordt in algemene zin gesproken van «waterkwaliteitsgerelateerde normen». Dit zijn alle normen die bijdragen aan de verwezenlijking van de voorgeschreven waterkwaliteit, niet alleen de normen die een bepaalde waterkwaliteit voorschrijven zelf.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd te verzekeren dat de instrumenten voor kwaliteitsgerelateerde normstelling onder de huidige wetgeving kunnen blijven worden toegepast op de wijze waarop dat tot nu toe gebeurde, alsmede naar aanleiding daarvan ook de systematiek van de komende Omgevingswet op dit punt verder te verduidelijken. De uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de vissterftenorm voor waterkrachtcentrales zouden ertoe noodzaken om in de sinds jaar en dag gevolgde werkwijze veranderingen door te voeren, waarvan de wenselijkheid uit de praktijk niet naar voren is gekomen. De uitspraken kwamen in die zin als een verrassing. Tot dan toe was er van uitgegaan dat de vissterftenorm een brongerichte eis is en geen milieukwaliteitseis in de zin van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer, die betrekking heeft op de kwaliteit van onderdelen van het milieu. Alleen voor die laatste, effectgerichte, eisen bevat hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer een vaststellingsprocedure op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Brongerichte eisen, waarvan de vissterftenorm een voorbeeld is, vallen daar niet onder. Hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer bevat geen grondslag voor de vaststelling van brongerichte eisen omdat die eisen niet gericht zijn op het formuleren van de vereiste kwaliteit van onderdelen van het milieu, bijvoorbeeld de kwaliteit van oppervlaktewater. De Waterwet en andere wetten, zoals de Algemene wet bestuursrecht (beleidsregels), bieden andere grondslagen daarvoor. De vissterftenorm is bijvoorbeeld vastgesteld als beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, die beschrijft op welke wijze de Minister van Infrastructuur en Waterstaat gebruik maakt van zijn bevoegdheid om voor waterkrachtcentrales een watervergunning op grond van de Waterwet te verlenen.

De uitspraken en het advies van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over een eerdere versie van het wetsvoorstel maken het wenselijk om artikel 2.10 van de Waterwet te schrappen. Die bepaling leidt tot misverstanden over de bedoeling van de wetgever op welke grondslag waterkwaliteitsgerelateerdenormen kunnen worden gesteld, in het bijzonder normen die verband houden met de implementatie van de Kaderrichtlijn water. Met het wetsvoorstel wordt de slagvaardigheid van de normstelling in het kader van het waterbeleid behouden. Voor een verzwaaring van te volgen procedures bestaat volgens de regering geen aanleiding. In het huidige wettelijke stelsel is bij de keuze van de te volgen procedure rekening gehouden met de zwaarte van de mogelijke consequenties van de waterkwaliteitsgerelateerde normstelling. Het huidige stelsel van normstelling voorziet met name in een zware procedure, met inspraak, advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State en parlementaire betrokkenheid in de vorm van voorhang en nahang, wanneer de normstelling verstrekkende consequenties kan hebben. Dat is het geval bij het stellen van milieukwaliteitseisen in het kader van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer, die voor onderdelen van het milieu, zoals oppervlaktewateren, de te verwezenlijken kwaliteit voorschrijven. Een dergelijke doelstelling kan namelijk verschillende sectoren raken waarin activiteiten plaatsvinden die gevolgen hebben voor de nagestreefde waterkwaliteit. In het verleden is verschillende malen gebleken dat doelstellingen voor de kwaliteit van het milieu aanzienlijk consequenties kunnen hebben. Dat is echter niet altijd het geval bij waterkwaliteitsgerelateerde normstelling. De huidige regelgeving voorziet daarom in een genuanceerd stelsel van te volgen procedures voor het stellen van waterkwaliteitsgerelateerde normen om de slagvaardigheid en actualiteit van het waterkwaliteitsbeleid te verzekeren en daarbij tevens voldoende rekening te houden met andere belangen die in het kader van de voorgeschreven procedures onder de aandacht kunnen worden gebracht.

Aanleiding en doel van dit wetsvoorstel

Vraag

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Raad van State de conclusie trekt dat de voorgestelde wijziging in het midden laat welke andere normen dan de milieukwaliteitseisen krachtens de Wet milieubeheer relevant zijn voor de invulling van de waterkwaliteitsdoelstelling. Volgens de Raad van State is het artikel daarmee, voor zover het gaat om de waterkwaliteit, onbepaald. Deze leden vernemen graag welke normen volgens de regering relevant zijn. Ook vragen zij waarom niet duidelijk is gemaakt welke normen wel en welke normen hier niet relevant zijn. Ook zien deze leden graag een reactie op de genoemde onbepaaldheid van het artikel. Deze leden horen graag waarom hiervoor is gekozen.

Antwoord

De opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State had betrekking op het oorspronkelijke aan haar voorgelegde wetsvoorstel. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering heeft de regering het wetsvoorstel aangepast. In het nu voorliggende wetsvoorstel is artikel 2.10 van de Waterwet geschrapt. Er kan dus niet langer sprake zijn van een artikel dat te onbepaald zou zijn.

In het nader rapport en in de memorie van toelichting is aangegeven welke getalsmatige eisen met betrekking tot de waterkwaliteit relevant zijn voor het waterbeheer. Daarbij gaat het in de eerste plaats om milieukwaliteitseisen voor water die worden vastgesteld op grond van artikel 5.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Dit zijn (zogenaamde effectgerichte) eisen die de te bereiken kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen aangeven, die gericht zijn tot de overheid en waaraan de inzet van overheidsbevoegdheden wordt gekoppeld, in het bijzonder de vaststelling van waterplannen op grond van de Waterwet die tezamen het verwezenlijk van de vereiste waterkwaliteit moeten waarborgen (artikel 5.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer). Deze milieukwaliteitseisen voor (oppervlakte- en grond)water zijn vastgesteld in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009.

Naast deze tot de overheid gerichte effectgerichte eisen met betrekking tot de waterkwaliteit, bestaan er diverse tot bedrijven gerichte brongerichte eisen met betrekking tot de waterkwaliteit. Deze zijn op grond van artikel 6.6 van de Waterwet opgenomen in onder meer het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozen buiten inrichtingen, het Besluit gebruik dierlijke meststoffen en het Besluit bodemkwaliteit. Het gaat hierbij onder meer om emissiegrenswaarden voor vergunningvrije lozingen. Dergelijke brongerichte eisen kunnen ook in beleidsregels zijn opgenomen, zoals de maximaal aanvaardbare door waterkrachtcentrales te veroorzaken vissterfte (de vissterftenorm), die is opgenomen in de Beleidsregel watervergunningverlening waterkrachtcentrales in rijkswateren 2021 van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. De bevoegdheid tot vaststelling van een beleidsregel over de wijze van uitoefening van een bevoegdheid ontleent het bevoegd gezag aan de Algemene wet bestuursrecht.

Ten slotte zijn er ook niet formeel vastgelegde eisen met betrekking tot de waterkwaliteit, die wel een formele wettelijke doorwerking hebben naar de vergunningverlening op grond van de Waterwet. Zo verplicht het Handboek Immissietoets tot het rekening houden met beleidsmatig vastgestelde en op de website van het RIVM gepubliceerde maximaal aanvaardbare concentraties voor de aanwezigheid van vele chemische stoffen in oppervlaktewater. Die eisen spelen een rol bij de invulling van de beleidsvrijheid bij de vergunningverlening hoe rekening wordt

gehouden met de gevolgen van lozingen voor de waterkwaliteit en de motivering van de eisen die in vergunningen aan de lozende bedrijven worden gesteld.

Het gaat dus al met al om een heel palet aan waterkwaliteitsgerelateerde eisen. De regering acht het om de redenen die in de inleiding zijn weergegeven, van belang om dit palet te kunnen behouden. Het wetsvoorstel gaat uit van die wens.

Uitleg van artikel 2.10 Waterwet (Wtw)

Vraag

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen de zin «De wetgever heeft er destijds namelijk voor gekozen om voor het stellen van milieukwaliteitseisen ook met betrekking tot de waterkwaliteit gebruik te maken van het uniforme procedurele kader dat hiervoor in de Wet milieubeheer wordt geboden en niet parallel daaraan een apart kader voor waterkwaliteitseisen in de Waterwet uit te werken.». Deze leden merken op dat de wetgeving op het gebied van waterkwaliteitseisen een wirwar is van wetten en besluiten die naar elkaar verwijzen, waaronder de Waterwet, de Wet Bodembescherming, de Meststoffenwet, en de Wet milieubeheer. Deze leden vragen aan de regering om duidelijker te motiveren waarom er niet wordt gekozen om alsnog een apart kader voor de waterkwaliteitseisen in de Waterwet uit te werken, zodat makkelijk en duidelijk vindbaar is waarop waterkwaliteitseisen gebaseerd zijn. Zou dit geen duidelijkheid bieden boven de huidige status quo en het voorliggende wetsvoorstel? Kan de regering toelichten waarom de bescherming van waterkwaliteit niet in totaliteit ondergebracht wordt bij de Waterwet?

Antwoord

In de richtsnoer normstelling die in 1997 door het directoraat-generaal Milieubeheer van het Ministerie van VROM is vastgesteld (en die geen juridisch verbindende werking had maar wel het destijds gevoerde beleid weergaf), werd weergegeven hoe in het kader van het milieubeheer werd omgegaan met keuzes ten aanzien van het vaststellen en vastleggen van milieukwaliteitsnormen. Daarbij werd beoogd consistentie, eenduidigheid en afstemming van en tussen milieukwaliteitsnormen te bevorderen. Daarbij werd aangegeven dat milieukwaliteitsnormen op verschillende wijzen naar buiten kunnen worden gebracht, waarbij algemene maatregelen van bestuur, brieven aan de Tweede Kamer en beleidsnota's werden genoemd. Wanneer een kwaliteitsnorm wordt gesteld moet een keuze worden gemaakt tussen die verschillende wijzen. De juiste keuze was, nog steeds volgens dit richtsnoer, de keuze die zou leiden tot een effectieve sturing. De richtsnoer omvatte ook een checklist voor criteria die pleitten voor een wettelijke norm. Deze werden in de checklist gedetailleerd uitgewerkt. De keuze voor een wettelijke norm lag voor de hand als dat nodig was met het oog op implementatievereisten van internationale (EU)verplichtingen, bij een sterke behoefte aan sturing (van andere overheden) en afdwingbaarheid daarvan en bij wenselijkheid van democratische legitimatie van het beoogde kwaliteitsniveau. Buitenwettelijke milieukwaliteitsnormstelling werd daarin als uitgangspunt gepresenteerd, omdat die normen ook zonder wettelijke vastlegging voldoende sturende werking zouden hebben. Juist de keuze voor wettelijke milieukwaliteitsnormstelling moest worden gemotiveerd.

Met deze weergave van de uitgangspunten die destijds bij de normstelling in het milieubeleid werden gehanteerd, wordt niet betoogd dat deze uitgangspunten tegenwoordig nog onverminderd van kracht zouden zijn, maar wel dat het toen niet de bedoeling was voor normstelling altijd of zelfs primair voor een algemene maatregel van bestuur te kiezen.

De keuze om ook voor de waterkwaliteit milieukwaliteitseisen op grond van de Wet milieubeheer te stellen in plaats van een afzonderlijke regeling in de Waterwet op te tuigen is destijds gemaakt omdat hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer ooit als integratiekader is opgezet voor alle eisen die met betrekking tot de kwaliteit van een onderdeel van het milieu worden gesteld. Reden daarvoor was dat de eerder bestaande stelsels en beleidsdocumenten te veel uit elkaar liepen. Dat werd onwenselijk geacht. Het werd wenselijk geacht dat in bepaalde gevallen effectgerichte eisen aan de kwaliteit van een onderdeel van het milieu volgens de procedure van een algemene maatregel van bestuur en met betrokkenheid van de Tweede Kamer en Eerste Kamer, via voorhang en nahang, tot stand zouden worden gebracht. Andere, met name brongerichte, waterkwaliteitsgerelateerde normen, zoals emissie-eisen die aan een lozing worden gesteld en de vissterftenorm voor waterkrachtcentrales, kunnen verschillende vormen hebben. Deze kunnen in een algemene maatregel van bestuur worden opgenomen, waarvan in het antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie al enige voorbeelden werden gegeven, maar ook in een beleidsregel die wordt gehanteerd bij de uitoefening van een bevoegdheid, zoals de verlening van een watervergunning. De vissterftenorm is daarvan een voorbeeld. Zij geeft invulling aan de bevoegdheid die wordt ontleend aan artikel 6.5, eerste lid, aanhef en onderdelen a en c, van de Waterwet. Ten slotte wordt gewezen op de beleidsmatig vastgestelde en op de website van het RIVM gepubliceerde maximaal aanvaardbare concentraties voor de aanwezigheid van chemische stoffen in oppervlaktewater, die via het Handboek Immissietoets een rol spelen bij vergunningverlening voor lozingen op oppervlaktewater.

In het algemeen kan worden gesteld dat er tal van integratiekaders denkbaar zijn. De door de leden van de Partij voor de Dieren-fractie genoemde voorbeelden van wetten waarin waterkwaliteitsgerelateerde normen zijn gesteld, zijn allemaal voorbeelden van wetten waarin regels over bepaalde onderwerpen zijn geïntegreerd. Die wetten zijn weliswaar relevant voor het waterbeleid, maar tegelijkertijd is dat vaak niet de enige of belangrijkste invalshoek. De keuze voor het ene integratiekader is tegelijkertijd vaak ook een keuze om de regels niet in een ander integratiekader onder te brengen. Pas met een operatie met de omvang van de Omgevingswet kon het integratiekader aanzienlijk worden verbreed. Een groot deel van de regels ter bescherming van de fysieke leefomgeving is hierin geïntegreerd. Dat neemt niet weg dat ook binnen de Omgevingswet weer keuzen zijn gemaakt volgens welke invalshoek regels naar onderwerp moeten worden gegroepeerd. Dit is een algemeen verschijnsel in wetgeving. Het hoeft daarom geen verwondering te wekken dat de wetgever er destijds voor gekozen heeft regels over het stellen van waterkwaliteitseisen onder te brengen in het integratiekader voor het stellen van milieukwaliteitseisen waarin de Wet milieubeheer voorziet, in plaats van het waterbeheer hiervoor als integratiekader te nemen. Onder de Omgevingswet zal sprake zijn van een verdere integratie van regelgeving met betrekking tot de waterkwaliteit. De milieukwaliteitseisen voor water die thans zijn vastgelegd in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009, zijn als omgevingswaarden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt hierop uitgebreid ingegaan.

De regering heeft niet overwogen om, vooruitlopend op de inwerking-treding van de Omgevingswet, nu nog ingrijpende voorstellen te doen voor wijzigingen in de huidige wetgeving met betrekking tot de normering van de waterkwaliteit. Hoewel een dergelijke regeling onder de Waterwet misschien duidelijker zou zijn, zijn er op dit moment geen praktijkproblemen die tot een meer omvangrijke operatie nopen. De Waterwet voorziet al in de nodige grondslagen voor het stellen van brongerichte

waterkwaliteitsgerelateerde normen. De grondslag voor het stellen van effectgerichte milieukwaliteitseisen met betrekking tot de te verwezenlijken kwaliteit van oppervlaktewater- en grondwaterlichamen is echter bij wijze van belangrijkste uitzondering niet opgenomen in de Waterwet maar in de Wet milieubeheer. Artikel 2.10 Waterwet beoogde daarop te attenderen. Er zijn, behalve in het advies van de Afdeling advisering, geen signalen uit de praktijk ontvangen dat de wijze van normstelling onduidelijk zou zijn. De normering van de waterkwaliteit is kenbaar en werkbaar voor de praktijk. Het wetsvoorstel biedt een voorziening om het gedifferentieerde stelsel van normstelling te kunnen behouden zolang de Waterwet nog van kracht is. Daarnaast beoogt de memorie van toelichting meer duidelijkheid te bieden over de beoogde werking van de betreffende bepalingen van de Omgevingswet, omdat het de bedoeling is om dit gedifferentieerde stelsel onder de Omgevingswet voort te zetten. Ook in de Omgevingswet is namelijk niet gekozen voor één wijze van normstelling voor alle waterkwaliteitsgerelateerde normen. Hoewel de Waterwet met inwerkingtreding van de Omgevingswet grotendeels zal vervallen en ook hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer dan zal vervallen, heeft dit wetsvoorstel en de uitleg van het stelsel van de Omgevingswet in de memorie van toelichting ook een zinvolle functie voor de toekomstige wetgeving.

Inhoud van dit wetsvoorstel

Vraag

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen dat de regering van mening is dat de beoogde signaleringsfunctie niet meer noodzakelijk is, omdat de Nederlandse waterbeheerders zich inmiddels zeer bewust zijn van het feit dat integrale waterbeheer nadrukkelijk ook het waterkwaliteitsbeheer omvat. De constatering dat de Nederlandse waterbeheerders zich hier bewust van zijn is wat deze leden betreft een goede zaak, maar zij vragen zich hierbij het volgende af: kent het Nederlands recht niet meer wetten met een signaalfunctie? De regering wil namelijk toch vaker een signaal af geven met bepaalde wetten. Zou de regering kunnen reflecteren op bovengenoemde argumentatielijn?

Antwoord

In de Nederlandse wetgeving is het minder gebruikelijk om bepalingen met een signaalfunctie op te nemen, omdat die bepalingen in het algemeen geen juridisch verbindende werking hebben. Er wordt in dat geval, anders dan in EU-regelgeving die niet van een toelichting vergezeld gaat maar alleen van enkele inleidende overwegingen, doorgaans voor gekozen om een passage in de toelichting bij de regelgeving op te nemen. Soms kan een wettelijke bepaling die enkel een signaalfunctie heeft en niet strikt juridisch noodzakelijk is, zinvol zijn, zoals in het geval van artikel 2.10 van de Waterwet. In beginsel valt het stellen van waterkwaliteitsgerelateerde normen namelijk binnen het kader van deze wet waarin de bepalingen over het waterbeheer zijn geïntegreerd. Omdat de op de Waterwet gebaseerde waterplannen zijn gericht op de verwezenlijking van een bepaalde waterkwaliteit, zouden gekwantificeerde doelstellingen ook in die wet kunnen worden verwacht. Zoals in het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie al is aangegeven is echter voor het vaststellen van effectgerichte waterkwaliteitsgerelateerde normen voor een ander integratiekader dan het waterbeheer gekozen en daarmee voor een andere wet, namelijk de Wet milieubeheer. Een signalerende bepaling werd door de wetgever daarom in dit geval wel nuttig geoordeeld, ook al omdat deze buiten het kader van de Waterwet om gestelde kwaliteitseisen relevant zijn voor de toepassing van de instrumenten van de Waterwet, zoals de verlening van een watervergunning. De misverstanden waartoe dat artikel aanleiding heeft gegeven,

maken duidelijk dat bepalingen met een signaalfunctie niet zo goed in de Nederlandse wetgevingstraditie passen. Artikel 2.10 van de Waterwet stond in de lezing van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State namelijk juist in de weg aan een effectieve bescherming van de waterkwaliteit. Dat laatste acht de regering zwaarwegender dan het afgeven van een signaal dat gedurende het afgelopen decennium is aangekomen. Daarom stelt de regering voor de bepaling te schrappen.

Vraag

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie maken uit dit wetsvoorstel niet helemaal duidelijk op welke wetten en besluiten waterkwaliteitseisen gehandhaafd en opgesteld kunnen worden. Momenteel komt het, zoals eerder gesteld, namelijk over alsof er een wirwar aan regels is, waardoor nut en noodzaak soms onduidelijk kan lijken, terwijl het om bescherming van wezenlijke aard gaat. Zou de regering een uitputtende opsomming kunnen geven op welke wetten en besluiten waterkwaliteitseisen gehandhaafd en opgesteld kunnen worden? Zou de regering tevens eenzelfde lijst kunnen delen op welke wetten en besluiten waterkwaliteitseisen gehandhaafd en opgesteld kunnen worden voor het geval de Omgevingswet onverhoopt geïmplementeerd zou worden en hierbij tevens aangeven waarin de bescherming van waterkwaliteit verschilt met de huidige situatie?

Antwoord

Onder het huidige recht kunnen effectgerichte milieukwaliteitseisen, die aangeven welke kwaliteit van een onderdeel van het milieu, bijvoorbeeld een oppervlaktewaterlichaam, moet worden verwezenlijkt, worden gesteld op grond van titel 5.1 «milieukwaliteitseisen» van de Wet milieubeheer. Die eisen zijn gesteld in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009. Dit voorstel brengt daar geen verandering in aan. Onder de Omgevingswet kunnen wettelijke waterkwaliteitseisen worden gesteld op grond van afdeling 2.2 «omgevingswaarden» van de Omgevingswet. Die eisen zijn gesteld in het Besluit kwaliteit leefomgeving en zijn materieel gelijk aan de eisen in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009. Voor zover de beoogde waterkwaliteit niet (tijdig) kan worden verwezenlijkt, kan in waterplannen, met inachtneming van de vereisten van de Kaderrichtlijn water, worden aangegeven dat de verwezenlijking wordt gefaseerd over drie planperioden, of dat de doelstelling niet haalbaar is en wordt verlaagd. Milieukwaliteitseisen richten zich tot de overheid en houden een opdracht in om de maatregelen te nemen die nodig zijn om de voorgeschreven waterkwaliteit te verwezenlijken. Voor het verwezenlijken van de voorgeschreven waterkwaliteit zijn vooral feitelijke maatregelen van belang, die de waterbeheerder vaak zelf kan uitvoeren zonder aan anderen verplichtingen op te leggen. Die maatregelen worden in de waterplannen vermeld. Het zal ook vaak nodig zijn om het ter beschikking gestelde juridische instrumentarium aan te spreken, zoals de bevoegdheid tot het verlenen van een watervergunning of het stellen van algemene regels, waarvoor verschillende wetten een grondslag bieden. Het betreft brongerichte waterkwaliteitsgerelateerde normen, die verplichtingen meebrengen voor (met name) bedrijven die activiteiten uitvoeren die gevolgen kunnen veroorzaken voor de kwaliteit van (onder meer) oppervlaktewater. Deze brongerichte maatregelen geven anders dan de effectgerichte milieukwaliteitseisen op grond van de Wet milieubeheer niet aan welke kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen moet worden verwezenlijkt. Het bevoegd gezag kan beleidsregels vaststellen, waarin is aangegeven op welke wijze het zijn bevoegdheid zal uitoefenen. Hiervoor biedt de Algemene wet bestuursrecht een grondslag.

Het is moeilijk om een uitputtend overzicht te geven van alle regelgeving die bijdraagt aan het verwezenlijken van de beoogde waterkwaliteit. Er is

namelijk veel regelgeving op EU- en nationaal niveau die, direct of indirect, bijdraagt aan de bescherming en verbetering van de waterkwaliteit. In het verleden, in 2008, is er wel eens extern opdracht gegeven om ter implementatie van de EU-Grondwaterrichtlijn de relevante grondwaterkwaliteitsgerelateerde nationale regelgeving in beeld te brengen en alleen al dat resulteerde in een rapport van 137 pagina's. Met name de (effectgerichte) milieukwaliteitseisen op grond van de Wet milieubeheer geven aan welke kwaliteit van oppervlakte- en grondwaterlichamen moet worden bereikt. De overige regelgeving kan vooral worden aangesproken om brongerichte maatregelen te nemen om de voorgeschreven waterkwaliteit te verwezenlijken. Het stellen van een doelstelling in de vorm van een milieukwaliteitseis is daarvoor onvoldoende, want uit deze opdracht aan de overheid vloeien geen bevoegdheden voort om de noodzakelijke maatregelen te nemen. Daarvoor zijn andere wettelijke grondslagen vereist. Er zijn zeer veel activiteiten die direct of indirect invloed op de waterkwaliteit kunnen hebben en die vanuit dat oogpunt in meer of mindere mate voor regulering van daardoor veroorzaakte emissies in aanmerking komen. Dat varieert van landbouwactiviteiten tot autorijden en pleziervaart en van medicijngebruik tot wasmiddelengebruik. Daar komen dan nog de activiteiten bij die gevolgen hebben voor de ecologische kwaliteitsaspecten van oppervlaktewater, waaronder ook fysieke ingrepen vallen. De regelgeving voor al die activiteiten is doorgaans niet opgezet vanuit de invalshoek van het waterbeheer, want dat is niet de belangrijkste invalshoek om die activiteiten integraal te reguleren. Dat zou leiden tot vergaande versnippering van de regelgeving voor die activiteiten. Dit brengt mee dat in een groot aantal regelingen bepalingen zijn opgenomen die direct of indirect en in meer of mindere mate bijdragen aan de verwezenlijking van de waterkwaliteitsdoelstellingen waar het uiteindelijk allemaal om te doen is.

In de waterplannen wordt een beeld gegeven van de maatregelen die nodig zijn om de voorgeschreven waterkwaliteit te verwezenlijken, maar bijvoorbeeld de natuurbeheerplannen kunnen ook de nodige maatregelen ter verbetering van de waterkwaliteit omvatten. Juist omdat er een grote variëteit aan voor de waterkwaliteit relevante activiteiten plaatsvindt en er veel feitelijke maatregelen moeten worden genomen, is het instrument van de waterplannen voorgeschreven, om alle voorgenomen acties bij elkaar te brengen in het licht van het verwezenlijken van de waterkwaliteitsdoelstellingen. Het komt geregeld voor dat blijkt dat regelgeving en beleidsinstrumenten die nodig zijn om bepaalde doelstellingen te verwezenlijken, nog ontbreken, bijvoorbeeld om opkomende stoffen, bijvoorbeeld in medicijnrestanten, of de verspreiding van microplastics, te kunnen aanpakken. In dat geval moet van geval tot geval worden bekeken wat een geschikte invalshoek is om een activiteit die gevolgen voor de waterkwaliteit kan hebben, aan te pakken.

In het voorgaande werden als voorbeelden van relevante regelgeving al genoemd het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozen buiten inrichtingen, het Besluit gebruik dierlijke meststoffen en het Besluit bodemkwaliteit. Op een hoger niveau kunnen de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, de Wet bodembescherming, de Meststoffenwet (en het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet), de Drinkwaterwet en de Wet voorkoming verontreiniging door schepen en Europese regelgeving, zoals de REACH-verordening, worden genoemd, die ook de nodige grondslagen bieden voor uitvoeringsregelgeving en het nodige juridische instrumentarium beschikbaar stellen.

In de Omgevingswet wordt een groot deel van de regelgeving geïntegreerd zonder dat hiermee materiële wijzigingen in de waterkwaliteitsgerelateerde normen worden beoogd. Ook al zijn veel regels daarmee onder één dak gebracht, dat neemt niet weg dat er in het stelsel nog steeds op veel plaatsen watergerelateerde regelgeving is te vinden, om nog maar

niet te spreken over de regelgeving op decentrale niveaus, die ook van groot belang is voor de verwezenlijking van de waterkwaliteitsdoelstellingen. Dat loopt van gemeentelijke regelgeving met betrekking tot de riolering tot waterschapsverordeningen.

Situatie onder de Omgevingswet

Vraag

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd naar de situatie onder de Omgevingswet. Deze leden horen graag hoe er dan wordt omgegaan met de door de Raad van State genoemde onbepaaldheid en onduidelijkheid over waternormen.

Antwoord

Er wordt verwezen naar het eerdere antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie die betrekking had op de situatie onder het huidige recht (de Waterwet en de Wet milieubeheer). Daarin werd er al op gewezen dat de opmerking van de Afdeling advisering betrekking had op een eerdere versie van het wetsvoorstel. Naar aanleiding van de opmerking is het wetsvoorstel zodanig aangepast dat artikel 2.10 van de Waterwet wordt geschrapt. In de Omgevingswet komt geen vergelijkbare bepaling voor.

Onder de Omgevingswet zal het beschermingsniveau van de waterkwaliteit gelijk zijn aan dat onder het huidige recht. In het nieuwe stelsel zijn de omgevingswaarden voor waterkwaliteit opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarnaast zullen provincies aanvullende of strengere omgevingswaarden kunnen vaststellen in hun omgevingsverordeningen. Brongerichte eisen aan de waterkwaliteit, in de vorm van emissiegrenswaarden, zullen zijn opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving. Waterschappen en andere decentrale overheden kunnen daarnaast in hun verordeningen aanvullende eisen stellen aan lozingsactiviteiten. Onder het nieuwe recht zal ook het Handboek Immissietoets weer van toepassing zijn, waarin nog steeds verwezen wordt naar beleidsmatig vastgestelde en op de website van het RIVM gepubliceerde maximaal aanvaardbare concentraties voor de aanwezigheid van een groot aantal chemische stoffen in oppervlaktewater. Ten slotte zal het ook onder de Omgevingswet mogelijk zijn om eisen met betrekking tot de waterkwaliteit (zoals een vissterftenorm voor waterkrachtcentrales) op te nemen in beleidsregels. Beleidsregels zijn gekoppeld aan de uitoefening van een wettelijke bevoegdheid en worden vastgesteld door het bevoegd gezag.

Vraag

Het lid van de BBB-fractie heeft ten aanzien van de situatie onder de Omgevingswet een opmerking. In de memorie van toelichting staat namelijk dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet het artikel 2.10 komt te vervallen. Dit lid vindt het moeilijk te overzien wat de gevolgen zijn van de periode tussen het schrappen van bepaling 2.10 uit de Waterwet, (conform voorliggend wetsvoorstel), en de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit lid heeft dan ook zorgen over het bieden van garanties dat er géén nadelige gevolgen zijn voor de land- en tuinbouw in het geval (onverhoopt) de inwerkingtreding van de Omgevingswet wederom uitgesteld wordt.

Antwoord

Het huidige wetsvoorstel schrapt artikel 2.10 Waterwet al vooruitlopend op het vervallen van die bepaling bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. In de Omgevingswet is geen equivalent van artikel 2.10 Waterwet opgenomen. De inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet is inmiddels vastgesteld op 1 januari 2024 (Stb. 2023, 89). De inwerkingtreding van de Omgevingswet brengt geen verandering in de beoogde

situatie, waarin geen behoefte meer bestaat aan een bepaling zoals artikel 2.10 Waterwet.

De wetswijziging verandert niets aan de bestaande praktijk onder de Waterwet bij het verlenen van vergunningen en het stellen van algemene regels in het waterbeheer, maar beoogt die juist te bestendigen. Er zullen dan ook geen nadelige gevolgen uit voortvloeien voor de land- en tuinbouw.

Overige

Vraag

De leden van de PvdA-fractie zien het watertekort bij de waterschappen en drinkwaterbedrijven als een groot risico voor de Nederlandse samenleving. Deze leden constateren dat de watertekorten in verschillende provincies zoals Groningen, Overijssel en Gelderland nu al nijpend zijn. Hoe wordt de verdeling van water tussen landbouw, industrie en huishoudens momenteel aangestuurd en is deze verdeling duurzaam op de lange termijn?

Antwoord

De verdeling van water in tijden van zoetwatertekorten tussen de verschillende gebruikers wordt aangestuurd volgens de «Rangorde bij watertekorten» (ook bekend als verdringingsreeks). De rangorde is vastgelegd in het Waterbesluit, hoofdstuk 2, artikel 2.1. Deze kent 4 categorieën watergebruikers. De categorieën 1 en 2 gelden voor heel Nederland en hebben meer prioriteit dan categorieën 3 en 4. Drinkwaterlevering voor huishoudens hoort bij categorie 2. Provincies kunnen conform artikel 2.2 van dit besluit de rangorde binnen categorieën 3 en 4 verder bepalen. Landbouw en industrie horen bij categorie 3 en 4. Het gaat hier om oppervlaktewater. Voor grondwater is er in de huidige stand van de wetgeving geen verdringingsreeks.

Deze verdeling geldt tijdens tekorten en wordt in sommige gebieden waar zich hoge zandgronden bevinden, al jaarlijks toegepast. Provincies en waterbeheerders werken in die gebieden samen met gebruikers aan om meer water in de grond vast te houden en minder te gebruiken om structurele tekorten te voorkomen. Het Rijk heeft in de brief Water en Bodem sturend richting gegeven aan deze acties. Provincies en waterbeheerders zijn aan zet om grondwateronttrekkingen te reguleren. Ze maken zelf een afweging per gebied hoe de grondwateronttrekkingsruimte tussen de verschillende sectoren jaarrond wordt verdeeld. Zo heeft de provincie Noord-Brabant bijvoorbeeld besloten om per sector grondwateronttrekkingsplafonds in te stellen zodat grondwatervoorraden de komende jaren worden aangevuld en het system duurzamer wordt.

Vraag

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af welk beleid er wordt gemaakt voor het stimuleren van het hergebruiken van regenwater door landbouw, industrie en huishoudens. Hoe gaat de regering opvang van regenwater op grote schaal stimuleren om de vraag naar grondwater en oppervlaktewater op termijn te verkleinen?

Antwoord

Het Deltaprogramma Zoetwater stimuleert maatregelen om de vraag naar grondwater en oppervlaktewater te verkleinen. Voorbeelden van maatregelen zijn het vasthouden van regenwater in de bodem en het watersysteem, het opvangen van regenwater in bassins en het hergebruiken van effluent van rioolwaterzuiveringsinstallaties of andere sectoren. Waterbeheerders kunnen ook de watervraag via vergunningverlening beperken. Maatregelen voor het vasthouden en hergebruiken van

(regen)water door huishoudens worden genomen in het kader van het Bouwbesluit 2012.

Vraag

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af welke gevolgen het tekort aan waterbeschikbaarheid heeft op de volksgezondheid en de economie. Hoe kunnen deze gevolgen worden beperkt?

Antwoord

Tekorten aan waterbeschikbaarheid bij extreme droogte hebben in het algemeen geringe gevolgen voor de volksgezondheid. Drinkwater voor huishoudens heeft een hoge prioriteit bij waterverdeling bij schaarste (na veiligheid en onomkeerbare (natuur)schade). De waterkwaliteit van oppervlaktewater gaat bij schaarste en hoge temperaturen wel achteruit; dit heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de waterrecreatie. Drinkwaterbedrijven, provincies en het Rijk komen binnenkort met een plan om de drinkwaterlevering vóór en na 2030 te verzekeren, ook bij droogte. Tekort aan zoetwaterbeschikbaarheid heeft gevolgen voor de productie bij sectoren als de landbouw, industrie, transport over water en energie. De verliezen aan productie worden vaak gecompenseerd door hogere marktprijzen. Watertekort kan leiden tot minder aanbod aan producten, netwerkeffecten en hogere prijzen bij eindgebruikers. De economische gevolgen van watertekorten kunnen worden beperkt door in te zetten op weerbaarheid van de watergebruikers zelf, door middel van bijvoorbeeld vraagvermindering, aanleg van buffers en voorraden, goede locatiekeuze (water en bodem sturend), multimodale transportvormen.

Vraag

De leden van de PvdA-fractie constateren dat in een rivierdelta als de onze een tekort aan beschikbaar drinkwater op de loer ligt door klimaatverandering, met als gevolg daarvan droge zomers. Hoe verhoudt dit zich tot onze Europese burenen? Hebben die te maken met dezelfde problematiek?

Antwoord

De beschikbaarheid van goede drinkwaterbronnen staat in veel Europese landen onder druk vanwege klimaatverandering. Dit kan worden geïllustreerd met de problemen die zich de afgelopen zomer voordeden in Frankrijk en Italië en op dit moment al in Spanje. Ook Vlaanderen kampt met verziltende bronnen en droogte. Er is daar voor gekozen om het drinkwatergebruik te verminderen. Landen zoals Duitsland en Frankrijk kiezen ervoor om drinkwaterbassins te vergroten.

Vraag

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of vispasseerbaarheid wel voldoende geborgd is in het huidige juridische stelsel. Hierbij denken ze aan vispasseerbaarheid en visveiligheid bij bijvoorbeeld gemalen, waterkrachtcentrales en waterfiltratie. Deze leden vragen of er naast oog voor vissterfte ook oog is voor vissenwelzijn. Dat wil zeggen: dat vissen dus niet alleen levend, maar ook ongehavend langs menselijke activiteiten kunnen komen. Aangezien de huidige regelgeving gericht is op vissterfte en niet op welzijn, bijvoorbeeld in de «Beleidsregel watervergunningverlening waterkrachtcentrales in rijkswateren 2021». Het gaat in deze Beleidsregel over de geaccepteerde cumulatieve vissterfte, maar nergens over het feit dat vissen zonder verminkingen langs waterwerken zouden moeten kunnen komen. Kan de regering hierop reflecteren?

Antwoord

Ja, daarvoor is ook aandacht. De genoemde beleidsregel ziet op vissterfte. Hieronder wordt zowel directe sterfte als uitgestelde sterfte verstaan. Bij

uitgestelde sterfte gaat het om sterfte die enige tijd na het passeren van een waterkrachtcentrale optreedt, ten gevolge van dat passeren. Het gaat daarbij om schade die wordt opgelopen in de vorm van substantieel schubverlies, insnijdingen, beschadigde kieuwen, kneuzingen en bloedingen. Ook dergelijke verminkingen zijn niet toegestaan. Bij het beoordelen van de visvriendelijkheid van waterkrachtcentrales wordt dan ook gelet op deze vormen van verminking en wordt passerende vis tevens 48 uur na passage van de turbines nog gemonitord.

Vraag

Voorts vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie of de regering het wenselijk acht om het »het niet afwentelingsprincipe« (dus niet afwentelen van privaat naar publiek, niet van de ene naar de andere sector en niet naar toekomstige generaties) wettelijk verankerd dient te worden in de Waterwet?

Zou dit niet meer recht doen aan zo een belangrijk punt binnen het waterbeleid?

Antwoord

In het kader van de Omgevingswet is het nodige opgemerkt over het verankeren van milieubeginselen in de wetgeving (zie met name Kamerstukken II 2015/16, nr. 33 962 nr. 12, paragraaf 3.4; Kamerstukken II 2016/17, nr. 23, paragraaf 6). De fundamentele vraagstukken die de leden aansnijden, vallen buiten de beperkte ambitie van het voorliggende wetsvoorstel.

Vraag

Tevens hebben de leden van de Partij voor de Dieren-fractie nog vragen over het feit dat waterwerken sober en doelmatig moeten worden uitgevoerd als de (water)beheerder aanspraak wil maken op subsidie (artikel 7.23 lid 2 Wtw). Deze leden zijn van mening dat dit feit achterhaald is in tijden van een klimaatcrisis en een biodiversiteitscrisis. Er moet juist op dier-, natuur-, en mensvriendelijke wijze gewerkt worden aan de grote opgaven die voor ons liggen. Tegelijkertijd merken deze leden op dat er ook een aangenomen motie¹ ligt over het inventariseren van knelpunten voor de palingmigratie en om in samenwerking met waterbeheerders een voorstel te doen om deze beter doorlaatbaar te maken voor paling. Deelt de regering de mening dat er gekozen moet worden voor een zo natuurlijk mogelijke omgang en inrichting van en met water?

Antwoord

De Kaderrichtlijn water erkent het bestaan van kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen. Er dient wel gestreefd te worden naar een goede ecologische toestand, maar er mag rekening worden gehouden met mogelijk significante negatieve effecten op diverse functies, zoals drinkwatervoorziening, bescherming tegen overstroming en scheepvaart, en het milieu in brede zin. De maatregelen van waterbeheerders zijn er daarom op gericht waterlichamen meer natuurlijk te laten functioneren of het effect van ingrepen te mitigeren, bijvoorbeeld met vistrappen. De regering deelt de mening dat opgaven zoveel mogelijk integraal moeten worden aangepakt. Deze aanpak is toegelicht in de brief «Water en Bodem Sturend» (Kamerstukken II 2022/23, 27 625, nr. 592). Verwezen wordt voorts naar het antwoord op de vorige vraag.

Vraag

Deelt de regering tevens de mening dat er dan ook gekeken moet worden naar een gecombineerde aanpak bij gemalen en waterwerken en dat ruimtelijke kwaliteit meekoppelen met de wateropgave bij kan dragen aan

¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35925-XIV-51.html>

beleidsopgaven op onder andere natuur, vissenmigratie, vissenwelzijn, waterkwaliteit en klimaatadaptatie? Deelt de regering daarnaast ook de mening dat het combineren van deze opgaven juist kosteneffectiever kan zijn, doordat zij in samenhang opgepakt en uitgevoerd worden? Is de regering het er mee eens dat de aspecten van vissen, natuur, waterkwaliteit en klimaatadaptatie bij renovatie van gemalen en waterwerken verplicht dienen te worden meegenomen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Het is volgens de Kaderrichtlijn water vereist om het effect van ingrepen zoveel mogelijk te mitigeren teneinde de goede ecologische toestand zo veel als mogelijk te benaderen.

De regering deelt de mening dat opgaven zoveel mogelijk integraal aangepakt moeten worden. Deze aanpak is toegelicht in de brief «Water en Bodem Sturend» (Kamerstukken II 2022/23, 27 625, nr. 592). In veel gevallen kan meekoppelen kosteneffectiever zijn, ook al zijn de optimale oplossingen niet altijd gelijk voor de afzonderlijke doelen.

Vraag

Daarnaast vragen deze leden of het klopt dat de provincies en natuurorganisaties geen partner zijn in het opdrachtgeverschap bij het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Zijn hier kansen voor een meer integrale financiering? En klopt de aannahme dat de regering via het Bestuursakkoord Water hierin al sturing kan geven voor de komende jaren? Zo ja, gaat de regering dat dan ook doen?

Antwoord

Bij de renovatie van gemalen en kunstwerken zijn waterbeheerders ook gebonden aan de doelstellingen voor het waterbeheer, waaronder de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water.

Met het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) zorgen Rijk en waterschappen er gezamenlijk voor dat in 2050 alle primaire keringen voldoen aan de norm. Subsidie vanuit het HWBP is beschikbaar voor het verbeteren van de waterveiligheid, met oog voor ruimtelijke inpassing. Daarnaast heeft het HWBP een programmatische aanpak duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit vastgesteld. Rijk en Waterschappen dragen beide 50% bij aan het HWBP, wat is afgesproken in het Bestuursakkoord Water. Aanvullende afspraken zijn op dit moment niet voorzien.

Voor veel HWBP-projecten geldt dat er sprake is van een gebiedsproces met de mogelijkheid om ook andere doelen, met eigen financiering, mee te koppelen, waaronder die van de provincies, om zo een integrale aanpak en financiering te realiseren. Dit gebeurt bijvoorbeeld onder opdrachtgeverschap van waterschap Noorderzijlvest bij Lauwersmeerdijk-Vierhuizergat waar met een bijdrage van het Waddenfonds, Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) en de provincie Groningen een dijkversterkingsproject over 9 km lengte uitvoert, met meekoppelprojecten die onder meer zijn gericht op een zoet-zoutovergang, vismigratie, natuurlijke overgangen en kwelderontwikkeling.

Hoogachtend,

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