

## **Jaap Slootmaker (IenW): 'KRW is geen doel in zichzelf, het gaat om schoon water'**

**Jaap Slootmaker, directeur-generaal Water en Bodem van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, gaf tijdens de jaarbijeenkomst een uitleg over het hoe en waarom van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Daarbij ging hij specifiek in op gewasbeschermingsmiddelen.**

"Schoon water is van belang voor mensen, dieren, economie en milieu. In feite is het de basis van ons bestaan", begint Jaap Slootmaker. "Het is ook een actueel, maatschappelijk debat, dat we met elkaar in openheid en transparantie moeten voeren. Daarin is de KRW een cruciaal element. Dat merk je ook in de politiek en media, onder meer ten aanzien van gewasbeschermingsmiddelen. Daaruit blijkt zorg over het tijdig kunnen voldoen aan de eisen van de KRW. De vraag over het wel of niet voldoen aan de KRW is niet zo makkelijk te beantwoorden."

### **Europese regelgeving**

Wat houdt de KRW precies in en waarom hebben we hem eigenlijk? "De KRW is niet een doel in zichzelf", benadrukt Jaap Slootmaker. "In juridische termen gaat het om het voldoen aan de regels van de KRW. Maar in feite dient de KRW het doel 'schoon water en een schoon milieu'. Als Nederland zijn wij erbij gebaat dat de KRW Europese regelgeving is, omdat wij als deltaland achteraan 'de pijplijn' zitten. Dan kunnen we andere landen aanspreken op hun opgave. Tegelijk moeten we ook zelf aan de KRW voldoen, en daar hebben we nog wel wat te doen."

### **Heel stelsel dient KRW**

Inhoudelijk over de KRW: "De KRW stamt uit 2000. Het is een kaderrichtlijn, omdat een aantal dingen zijn geregeld binnen de richtlijn zelf. Bijvoorbeeld de manier waarop je de doelstellingen moet bepalen en hoe je deze eens in de zes jaar naar Europa moet verantwoorden. Daarnaast is een aantal zaken geregeld in onderliggende regelgeving, zoals de Grondwaterrichtlijn en de Richtlijn Prioritaire Stoffen. En dan zijn er nog zaken die niet onder de KRW vallen maar er wel in doorwerken, bijvoorbeeld de Nitraatrichtlijn en de Richtlijn Duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen. Dit hele stelsel bij elkaar dient de KRW."

## **Verbeteringsverplichting en achteruitgangverbod**

Wat zijn de verplichtingen voortkomend uit de KRW? "De KRW kent twee elementen: een verbeteringsverplichting en een achteruitgangverbod. De oorspronkelijke verbeteringsverplichting hield in dat we in 2015 moesten voldoen aan de eisen van de KRW. Inmiddels hebben we twee keer zes jaar uitstel gekregen. De datum staat nu op 22 december 2027."

Dat wat betreft de verbeteringsverplichting. "Intussen mag het ook niet verslechteren. Dat maakt het nog complexer. Want je mag op weg naar 2027 geen dingen doen die tot achteruitgang leiden en die daardoor het doelbereik in de weg staan."

De KRW geldt voor alle wateren, legt Jaap Slootmaker uit. "Al het oppervlaktewater, zoals beken, rivieren, meren, alle overgangswateren en kustwateren. Maar ook het grondwater, dat in toenemende mate relevant is. Er is een opkomende discussie over de zogeheten 'vergrijsing' van het grondwater (doorsijpelen van vervuiling). Bij vergrijsd grondwater zijn extra stappen nodig om het te zuiveren tot drinkwater."

## **Samenwerking absolute noodzaak**

Om de doelen van de KRW te bereiken, is samenwerking absolute noodzaak, benadrukt Jaap Slootmaker. "Dit kan niemand alleen. Een aantal publieke partijen heeft daar een rol in. Het Rijk stelt de doelen vast voor het hoofdwatersysteem. De provincies doen dat voor de regionale wateren." Echter, het uiteindelijk resultaat wordt niet bepaald door deze publieke organisaties, maar door de gebruikers van de watersystemen, zoals de industrie, landbouw en huishoudens. "De KRW stelt ons dus voor een opgave die je alleen maar met elkaar kunt doen. Dat maakt het complex, want er is niets zo moeilijk als een opgave realiseren waarvoor veel mensen verantwoordelijk zijn. Onder meer doordat je moet weten wie waarop aanspreekbaar is. Ook kan dit vertragend werken. Kortom, samenwerking is noodzakelijk, zowel publiek-publiek als publiek-privaat."

## **Criterium 'One out all out'**

De KRW maakt onderscheid tussen ecologie en chemie, vervolgt Jaap Slootmaker. "Nederland telt ongeveer 750 oppervlaktewaterlichamen. We hebben ongeveer 140 doelen per waterlichaam. Daarbij geldt het criterium 'one out all out'. Dat betekent dat een waterlichaam aan alle doelen moet voldoen om een 'groen vinkje' te krijgen."

De achterliggende gedachte hierbij is dat een ecologisch systeem verstoord kan worden door één stof die de norm overschrijdt. "Dat is de inhoudelijke argumentatie. Het is echter niet een motiverende maatstaf voor partijen om eraan te werken, doordat het progressie verbergt. Daarom pleit Nederland ervoor om naast het systeem 'one out all out' ook een systeem te hanteren waarin gemaakte progressie wel te zien is."

Het gehanteerde systeem heeft nog een gevolg: "Dit verklaart waarom de media vaak meldt dat Nederland niet voldoet aan de eisen. Dat klopt ook wel. Maar met dit systeem is het een rapportcijfer tien of een dikke onvoldoende."

## **Voldoen nu aan driekwart doelstellingen**

Hoe zit het dan werkelijk? "Geen enkel waterlichaam voldoet aan alles. Tegelijkertijd voldoen we grofweg aan driekwart van de doelstellingen. Er is dus echt wel verbetering gerealiseerd. Maar we hebben ook nog een kwart te gaan."

De normen voor chemische stoffen zijn Europees bepaald. De ecologie is per waterlichaam bepaald, omdat een natuurlijk watertje ergens in Finland een ander ecologisch systeem is dan de Rijnmond.

Voor grondwater geldt hetzelfde. "Nederland is verdeeld in 23 grondwaterlichamen. De eisen zijn anders voor grondwater, maar de vergrijzing van het grondwater is wel een opkomende zorg."

## **Beroep doen op uitzonderingen**

"We moeten enorm ons best doen om in 2027 de doelen te halen. Er ligt dus nog een grote opgave", stelt Jaap Slootmaker. Wat gebeurt er als we de doelen niet halen? "Er zijn uitzonderingen. Dat zijn geen achterdeurtjes waarlangs je kunt ontsnappen, maar gelegitimeerde uitzonderingen, waar je indien nodig een beroep op kunt doen. Bijvoorbeeld: als je alle maatregelen hebt genomen die staan in de zesjaarlijkse plannen, maar het duurt langer voordat je de effecten ziet (bijvoorbeeld herstel van ecologie), kan dat een reden zijn voor een uitzondering."

Andere voorbeelden van uitzonderingen: "Bij belasting vanuit het buitenland kun je ook een beroep doen op een uitzondering. Dat geldt ook voor stoffen die al heel lang in het milieu zitten en die er moeilijk uit te krijgen zijn. PFAS is daarvan het bekendste voorbeeld. Tot nu toe is er maar één PFAS die onder de KRW valt, maar er komt een herziening en dat worden er meer."

Er zijn dus uitzonderingen, maar we moeten ons volgens Jaap Slootmaker niet rijk rekenen. "Want de regels om een beroep te kunnen doen op die uitzonderingen zijn zeer streng."

## **Juridische risico's bij niet halen**

Wat als we het niet halen, en geen of onvoldoende beroep kunnen doen op uitzonderingen? "Dan zijn er twee juridische risico's", aldus Jaap Slootmaker. "Ten eerste een Europese inbreukprocedure, met een ingebrekestelling en waarschijnlijk een boete voor de Nederlandse staat. Ten tweede bestaat de kans dat er in Nederland nationale rechtszaken komen."

Daarbij wordt weleens de parallel getrokken met de rechtszaken rond stikstof. "Maar die vergelijking gaat niet geheel op. Want de KRW kent een methodiek met een vrij specifieke opgave, met doelen per individueel waterlichaam. Toch kan het tot problematiek rond vergunningverlening gaan leiden. Niet generiek voor een heel gebied, maar wel per waterlichaam als doelstellingen niet gehaald worden met een mogelijke impact op dat waterlichaam. Dit is zeker een juridisch risico."

## **KRW impulsprogramma**

Jaap Slootmaker gaat vervolgens in op het KRW impulsprogramma. "We zijn weliswaar sterk verbeterd, met driekwart van de beoogde doelstellingen behaald. Maar dat is nog een eind verwijderd van de gestelde eisen. We hebben nog grote, resterende opgaven: met name met betrekking tot belasting uit landbouw, industrie en de rioolwaterzuiveringsinstallaties. Daarbij staat de belasting vanuit de landbouw voorop. Dat geldt met name voor mest, maar lokaal ook voor gewasbeschermingsmiddelen."

Vanwege deze grote opgaven is het genoemde impulsprogramma gestart. Dat betreft de volgende aandachtsgebieden (van grootste naar kleinste uitdaging): landbouw, buitenlandse belasting, diffuse bronnen, rioolwaterzuiveringsinstallaties, industrie.

## **Gewasbeschermingsmiddelen: inconsistentie in Europees beleid**

Dan zoomt Jaap Slootmaker in op gewasbeschermingsmiddelen: "Uit metingen van de waterschappen blijkt dat er nog op te veel plaatsen normoverschrijdingen zijn. Het is overigens ook een systematisch vraagstuk, doordat de toelatingscriteria voor gewasbeschermingsmiddelen onvoldoende zijn afgestemd op de eisen van de KRW. Dit is een inconsistentie in het Europees beleid. En het kan resulteren in de situatie dat gewasbeschermingsmiddelen volgens voorschrift worden toegepast en dat er toch KRW-normen worden overschreden. Daar ligt nog een opgave en het is ook een aanbeveling in het rapport hierover van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur."

Per sector en per gebied zijn er grote verschillen, geeft Jaap Slootmaker aan. "De meeste belasting komt vanuit de glastuinbouw, de bollenteelt, de akkerbouw en de boomkwekerij. Bijvoorbeeld de fruitteelt laat vrijwel geen overschrijdingen zien."

## **'Heb het er met elkaar over'**

Voor het handelingsperspectief zijn er volgens Jaap Slootmaker 'drie knoppen om aan te draaien'. "De basis hiervoor is monitoring. Het is belangrijk om vroegtijdig te weten waar normoverschrijdingen zich voordoen, om doelgericht te kunnen ingrijpen. De eerste knop is het nog beter beheersbaar maken van het gebruik. Denk daarbij aan het gesloten vulsysteem, het inzamelen van gebruikte verpakkingen, en het track & trace systeem. Hierover zijn we in nauw overleg met de sector, met als doel de normoverschrijdingen terug te brengen naar nul."

Dan de tweede knop: "Dat is vergunningverlening, toezicht en handhaving, kortweg VTH. In de hele keten is dit een cruciaal aspect. Goede afspraken maken en monitoren is nuttig, maar je moet in de tussentijd je VTH op orde hebben, anders loop je een risico. Want dan is het te gemakkelijk voor partijen die niet voldoen om daarmee door te gaan. En dat is demotiverend voor degenen die wel werken aan verbetering."

Dan de derde knop: "Dat is de eerder genoemde aanpassing van de toelatingscriteria om te kunnen voldoen aan de KRW-normen."

En zeker zo belangrijk, zo stelt Jaap Slootmaker: "Heb het er met elkaar over. Diverse partijen zijn goed bezig, maar kennen elkaar niet. Dat is wel nodig, om de keten sluitend te krijgen. Het is ontzettend belangrijk om kennis te delen. Die openheid en transparantie

hebben we nodig. Waarbij we steeds moeten beseffen dat we het niet doen voor wet- en regelgeving, maar voor gezond water."