

Aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. S. van Veldhoven
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Datum 28 augustus 2020
Onderwerp Consultatie Nationaal
Milieubeleidskader
Ons kenmerk 96016/WS
Voor informatie Wendela Slok
070 3490 884
slok@vewin.nl
Bijlagen 1
CC aan de Minister van I&W

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Uw ministerie heeft het Nationaal Milieubeleidskader (NMK) op 22 juni 2020 ter consultatie aangeboden. Daar reageren we als Vewin graag op. Hieronder treft u onze reactie aan, in de bijlage hebben we onze reactie gedetailleerd uitgewerkt vooral ten behoeve van de vertaling van het beleidskader in het Nationaal Milieuprogramma.

Wij herkennen de problematiek die het NMK schetst. Wij staan achter de inzet waar u voor pleit en vinden dat de vier bouwstenen op onderdelen nog sterker kunnen worden aangezet.

Drinkwater van uitstekende kwaliteit is een nationaal belang en moet altijd en overal beschikbaar zijn. De kwaliteit en de kwantiteit van de bronnen van drinkwater staat onder toenemende druk. Extra inzet is nodig om ook in de toekomst de drinkwatervoorziening te verzekeren.

1. We zijn er nog lang niet

Uw constatering op p.12 van het NMK dat 'sinds het begin van de eeuw niet wezenlijk veel verandering is opgetreden in de staat van de leefomgeving' en dat 'de verbetering van de kwaliteit van het water ... onvoldoende doorzet' maakt de urgentie duidelijk. De recent door het PBL uitgevoerde Nationale Analyse Waterkwaliteit concludeerde vergelijkbaar: de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater verbeteren, maar de doelen voor 2027 zullen we niet halen en de bronnen voor drinkwater staan onder toenemende druk. Ook in het in december 2017 uitgebrachte advies van de Adviescommissie Water (AcW) is de grondwaterkwaliteit als een urgent vraagstuk aangeduid.

2. Meer regie noodzakelijk

Op p.17 van het NMK wordt gepleit voor een versterkte regierol van het Rijk. Gelet op de decentralisatie vanuit de Omgevingswet, is het zeer noodzakelijk dat het Rijk op grote thema's de regie naar zich toetrekt. Dit om de samenhang in de decentrale uitvoering te waarborgen.

Bijvoorbeeld bij het grondwaterbeheer, waar een samenhangende visie en beleid nodig zijn voor verstandig voorraadbeheer en om de grondwaterkwaliteit te verbeteren. Ook bijvoorbeeld bij nieuwe thema's als microplastics en opkomende stoffen in het water is dit nodig. Succesvolle voorbeelden zijn (1) de keten-aanpak bij het terugdringen van medicijnresten in het water, waarbij het Rijk een regierol vervult en (2) de internationale samenhang in het waterbeleid rond de Rijn en de Maas.

Vaak is een goed normenkader wel aanwezig, een uitvoeringsplan om aan de normen te gaan voldoen ook, maar worden desondanks de normen niet gehaald. De waterkwaliteitsnormen en het uitvoeringsplan van de Kaderrichtlijn Water zijn daarvan een voorbeeld. Een duidelijkere regie vanuit het Rijk moet helpen om de normen vervolgens wel te halen en (in dit voorbeeld) een goede waterkwaliteit te halen.

3. Normenkader integraal afstemmen

Normen voor verschillende compartimenten (water, bodem, lucht) moeten veel beter worden afgestemd op elkaar. Voorbeelden hiervan zijn de normering voor waterkwaliteit, mestbeleid, toelating van bestrijdingsmiddelen, PFAS en bodemverontreiniging die afgestemd moeten zijn met de normen voor (bronnen van) drinkwater.

4. Extra aandacht nodig voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)

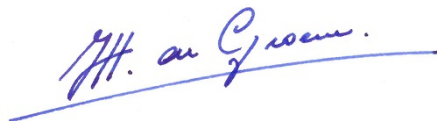
Op p.23 van het NMK wordt aandacht gevraagd voor VTH. Vewin steunt dit van harte. De effectiviteit van beleid staat of valt met een goed ingericht VTH-systeem. Kennis en capaciteit moet worden vergroot om stoffen of activiteiten die de waterkwaliteit bedreigen ook via het spoor van VTH terug te dringen. Normen leiden alleen tot verbetering van de milieukwaliteit als die ook in vergunningverlening terecht komen en daar via toezicht en handhaving op wordt nagezien.

Wij hopen dat deze aandachtspunten bijdragen aan de afronding van het Nationaal Milieubeleidskader en zijn graag bereid om onze opmerkingen toe te lichten en bij te dragen aan de totstandkoming van het Nationaal Milieuprogramma.

Wij stellen voor dit Nationaal Milieubeleidskader in de Stuurgroep Water te bespreken.

Een kopie van deze brief sturen we naar de Minister.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, reading "J.H. de Groene", is written over a horizontal blue line.

drs. J.H. de Groene
directeur

BIJLAGE

Details reactie Vewin op Nationaal Milieubeleidskader (consultatieversie 22 juni 2020)

Wij hebben opmerkingen/aanvullingen/suggesties bij de volgende onderwerpen:

Voorkomen van milieuverliezen en vermijden van milieuvervuiling (bouwsteen 1)

- Voorkómen van waterverontreiniging (bronaanpak, meer hanteren van het voorzorgprincipe);
- Safe by design (meer samenhang in beleid);
- Circulaire economie (milieu en de bodemkwaliteit in relatie tot import afval uit buitenland);
- Regie van de Rijksoverheid (beleidssamenhang en doelbereik).

Beheersen van risico's op afwenteling van de rekening van milieuschade (bouwsteen 2)

- Vervuiler betaalt (toepassen op vervuilingen die drinkwater bedreigen, b.v. heffing op bestrijdingsmiddelen);
- Afwenteling naar elders voorkomen (risico's voor drinkwaterbronnen in besluitvorming betrekken);
- Afwenteling tussen milieuthema's voorkomen (b.v. tussen bodem en waterbeleid);
- Greep op gevaarlijke stoffen (adviezen Rli opnemen in Nationaal Milieubeleidskader);
- Risico's van cumulatieve blootstelling meenemen (met name bij vergunningverlening).

Voortdurende stapsgewijze verbetering van de milieukwaliteit (bouwsteen 3)

- Goede normen essentieel voor halen waterkwaliteitsdoelen Kaderrichtlijn Water (beter waarborgen van lange termijn belangen; duurzaam gebruik van bodem (bodemsanering) en water (duurzame bescherming); daarmee ook focus op het halen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water);
- Normen op elkaar afstemmen (normen bodem aan normen (drink)water; normen mestbeleid aan normen (drink)water); normen opkomende stoffen water aan normen (drink)water);
- Nieuwe normen voor grondwater waarvan drinkwater wordt gemaakt zijn essentieel om te kunnen bepalen of de drinkwatervoorziening duurzaam kan worden veilig gesteld (in navolging van bestaande normen voor oppervlaktewater waarvan drinkwater wordt gemaakt);
- Vergunning, toezicht en handhaving (afspraken rolverdeling verbeteringslag toezicht en handhaving);
- Strikter omgaan met voorzorgbeginsel: niet meer lozen dan noodzakelijk, geen opvulling norm;
- Aanpassing REACH (op doelen van de KRW en toetsing van effecten van stoffen op de drinkwaterbronnen);
- Hergebruik van water en hergebruik van afvalstoffen (meer normen noodzakelijk voor RWZI's).

Verbinden en samenwerken (bouwsteen 4)

- Geef prioriteit aan de bescherming van drinkwaterbronnen bij de uitwerking van de verschillende initiatieven onder de Green Deal (initiatieven rond landbouw, chemische stoffen, medicijnresten, microplastics en klimaatadaptatie).

Opmerkingen bij de bouwstenen

Genoemde verbeterkansen werken we uit in onze opmerkingen bij de bouwstenen. Concreet hebben wij de volgende aandachtspunten bij de 4 bouwstenen om mee te nemen bij het Nationaal Milieubeleidskader en vervolgens bij het Nationaal Milieuprogramma:

Bouwsteen 1: Voorkomen van milieuverliezen en vermijden van milieuvervuiling

Dit principe is voor ons van groot belang. Voorkomen van waterverontreiniging (en bodemverontreiniging) en meer gebruik maken van het voorzorgsbeginsel is beter dan achteraf zuiveren. Bronaanpak blijft op veel plekken noodzakelijk. Uit een recent KWR rapport¹ en de Nationale Analyse Waterkwaliteit² blijkt dat de kwaliteit van het grondwater en oppervlaktewater als bronnen voor drinkwater onder toenemende druk staat. In de komende KRW-planvorming moet prioriteit gegeven worden aan de bescherming en verbetering van de kwaliteit van drinkwaterbronnen, met de gebiedsdossiers als belangrijke basis om de huidige kwaliteit in beeld te brengen en noodzakelijke maatregelen te inventariseren. De Tweede Kamer heeft de minister in november 2019 via een motie daartoe opgeroepen.

We hebben hierop een aantal aanvullingen:

Safe by design

Dit is een belangrijk principe om mee te nemen omdat het bijdraagt aan preventie. Het voorkomen van verontreiniging kan versterkt worden door meer samenhang in beleid te borgen: milieubeleid, waterbeleid, RO-beleid.

Voorbeelden hiervan zijn:

- in de stofbeoordelingen via REACH effecten op water betrekken;
- bij de toelating van geneesmiddelen beoordeling op effecten in water meenemen.

Circulaire economie

Wij benadrukken dat het milieu en de bodemkwaliteit niet nadelig beïnvloed mogen worden als bv uit het buitenland grenzeloos afval mag worden geïmporteerd. Zie de stortingen van Frans vervuild bouwafval in de Maasarmen. Door afval meer over grenzen te transporteren nemen de risico's voor het milieu toe. Dat vergt waarborgen om die risico's te beheersen.

Versterkte regierol van de Rijksoverheid

Wij maken ons zorgen over de steeds meer terugtrekkende Rijksoverheid en het effect daarvan op het bereiken van doelen inzake milieu- en waterbeleid. Samenhang in beleid van (de)centrale overheden en doelbereik moeten geborgd blijven door het Rijk, dat hierin een systeemverantwoordelijkheid heeft. Ook heeft het Rijk een rol waar het gaat om (interregionaal) grondwaterbeheer. De Adviescommissie Water (AcW) is van mening (advies AcW 19 december 2017/310926) dat met name de aanpak van de achteruitgang van de grondwaterkwaliteit een urgente opgave is, zeker omdat de drinkwatervoorziening hiervan afhankelijk is. De Adviescommissie Water (AcW) constateert dat grondwaterbeheer nu nog te veel wordt gezien als een technisch en sectoraal en deels regionaal vraagstuk. Er vindt tussen de overheden die een verantwoordelijkheid hebben voor het grondwaterbeheer te weinig gezamenlijke visievorming plaats en ontwikkeling van beleid en formuleren van maatregelen. Hierdoor wordt te vaak gekozen voor suboptimale oplossingen voor de korte termijn en ontbreken duurzame handelingsperspectieven en meervoudige oplossingen voor de toekomst. In navolging op de reactie van minister op het advies van de AcW³, roepen wij daarom op om te borgen dat (1) integrale visies van decentrale overheden onder verantwoor-

¹ Kools, S.A.E. Loon, A.H. van Sjerps, R.M.A. Rosenthal, L.P.M. (augustus 2019). *De kwaliteit van bronnen van drinkwater in Nederland*. KWR 2019.072

² Van Gaalen, F., Oste, L., Van Boekel, E. (november 2019) *Nationale analyse waterkwaliteit, Onderdeel van de Delta-aanpak, Tussentijdse resultaten en conclusie*, Den Haag, PBL Planbureau voor de Leefomgeving, PBL-publicatienr. 3664; de definitieve versie van 30 april 2020 publicatienr. 4002 en het Addendum van 22 mei 2020, publicatienr. 4195.

³ Ministerie van IenW (15 juni 2020). *Brief voor Algemeen Overleg Water van 22 juni 2020; bijlage 4 'Toelichting op de wijze waarop met de aanbevelingen van de Adviescommissie Water is omgegaan'*. IENW/BSK-2020/108239

delijkheid van provincies en in overleg met drinkwaterbedrijven tot stand komen, en (2) dat regels over bescherming van het grondwater in de nationale- en regionale programma's en provinciale verordening doorwerking krijgen in en afgestemd worden met gemeentelijke- en waterschapsplannen via afgestemde maatregelen. Deze borging is nu onvoldoende geregeld.

Bouwsteen 2: beheersen van risico's op afgenteling van de rekening van milieuschade

Vervuiler betaalt

Uiteraard ondersteunen wij dit principe. Wel hebben we een aantal aanvullingen. Verontreinigingen van grond- en oppervlaktewater leiden er toe dat drinkwaterbedrijven hun zuiveringsinspanningen moeten verhogen en/of maatregelen aan de bron moeten bekostigen. Wij roepen op om te verkennen hoe het beginsel kan worden gehanteerd door toepassing op vervuilingen die drinkwater bedreigen. Wij vragen op te nemen onderzoek te doen naar mogelijke heffingen of dit principe op bv. bestrijdingsmiddelen.

Afgenteling naar elders voorkomen

Wij steunen dit principe. De toepassing kan echter versterkt worden door nadrukkelijker te verankeren dat risico's voor drinkwater(bronnen) in de besluitvorming betrokken worden (voorbeeld: in vergunningverlening voor oppervlaktewaterlozingen daadwerkelijk effecten op benedenstroomse innamepunten beoordelen zoals nu geregeld in het aangepaste Handboek Immissietoets).

Afgenteling tussen milieuthema's voorkomen

Wij steunen dit principe. In aanvulling hierop vragen wij in het Nationaal Milieubeleidskader aandacht te besteden aan de samenhang tussen bodem en waterbeleid (voorbeelden: handelingskader en INEV's PFAS). Tevens vragen wij aandacht voor toepassing van het principe op thema energietransitie in relatie tot drinkwaterbronnen voor de toekomst (functiescheiding).

Greep op gevaarlijke stoffen

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) heeft op 11 maart 2020 zijn advies 'Greep op gevaarlijke stoffen' aangeboden aan de minister voor Milieu en Wonen. De Raad constateert dat ondanks het huidige beleid de verspreiding van schadelijke stoffen onvoldoende afneemt en het risico op gelijktijdige blootstelling aan een breed scala aan stoffen toeneemt.

De Rli heeft aanbevelingen geformuleerd voor betere controle op de verspreiding van stoffen, het beperken van de nadelige effecten van cumulatieve blootstelling en het omgaan met stoffen die bij hergebruik vrijkomen (zoals in een circulaire economie). Vewin deelt deze analyse en roept het Rijk op de adviezen over te nemen in het Nationaal Milieubeleidskader.

Risico's van cumulatieve blootstelling meenemen

De Rli adviseert rekening te houden met de cumulatieve blootstelling aan schadelijke stoffen bij de vergunningverlening voor lozingen. Vewin onderstreept dit van harte. Bij directe lozingen op oppervlaktewater en bij indirecte lozingen (op het riool) dient bij de vergunningverlening naar de cumulatieve toxiciteit en risico's te worden gekeken. Op basis daarvan moeten vergunningen mogelijk aangescherpt worden.

Bouwsteen 3: voortdurende stapsgewijze verbetering van de milieukwaliteit

Normen als stepping stone

Goede normering essentieel voor halen waterkwaliteitsdoelen Kaderrichtlijn Water

Zonder normen heb je geen kompas voor het halen van waterkwaliteitsdoelen van de Kaderrichtlijn Water (geen achteruitgang waterkwaliteit). Zonder milieukwaliteitseisen is het treffen van maatregelen niet verplicht. Dit pleit dus voor goede normering en ook voor afstemming van waternormen, bodemnormen, normen voor mestbeleid met normen die gelden voor de drinkwatervoorziening. Met duurzaam gebruik van bodem/grondwater (bodemsanering) en water (duurzame bescherming) ligt de focus op het halen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water.

Normen op elkaar afstemmen

Wij vragen aandacht voor knelpunten met betrekking tot gerelateerde normstelling die onvoldoende is afgestemd: b.v normen in het bodembeleid (INEV's, infiltratiebesluit) die onvoldoende zijn afgestemd op (drink)waternormen. De normering moet zodanig zijn dat er met de bestaande zuivering drinkwater van te maken is. Een ander voorbeeld is afstemming van normen in mestbeleid op drinkwaternormen. Voor

nieuwe, opkomende stoffen die een risico kunnen vormen voor de waterkwaliteit (en de kwaliteit van drinkwaterbronnen in het bijzonder) is het nodig om normen af te leiden die afgestemd zijn met de drinkwaternormen. Als deze normen niet op elkaar zijn afgestemd en minder streng zijn dan de drinkwaternormen, dan betekent dit, dat het drinkwaterbedrijf de zuiveringskosten moet dragen en niet de vervuiler. Dit is niet in overeenstemming met de vervuiler betaalt.

Nieuwe normen voor grondwater waarvan drinkwater wordt gemaakt zijn essentieel om te kunnen bepalen of er nog drinkwater van gemaakt kan worden en wat de bedreigingen zijn, zodat tijdig maatregelen getroffen kunnen worden.

Voor oppervlaktewater waarvan drinkwater wordt gemaakt zijn er KRW normen geformuleerd (Besluit kwaliteitseisen monitoring water 2009), maar voor grondwater waarvan drinkwater wordt gemaakt zijn die er nog niet. Dat maakt het moeilijker om het grondwater tegen veelal chemische verontreinigingen te beschermen en de doelen van de Kaderrichtlijn Water te halen. Dit is een serieuze bedreiging van de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Zonder normering, milieukwaliteitseisen, is het verplichten van maatregelen een probleem.

Vergunningverlening, toezicht & handhaving verder ontwikkelen

Er is meer aandacht nodig voor een goede vergunningverlening, en voor toezicht en handhaving van bestaande maatregelen. Er zijn vaak veel partijen betrokken bij de uitvoering van VTH taken. Dit leidt soms tot onduidelijkheid over de taakverdeling. Er zijn heldere afspraken nodig tussen bevoegde gezagen over de rolverdeling bij (in)directe lozingen op oppervlaktewater en over de verantwoordelijkheden bij de bescherming van de kwaliteit van het grondwater wat bestemd is voor drinkwaterproductie. Hierbij is het ook van belang om de beschikbare kennis en capaciteit bij de bevoegde gezagen op orde te hebben. De noodzaak hiervoor blijkt mede uit het onderzoek dat recent in opdracht van de Brede Tafel waterkwaliteit is uitgevoerd naar de huidige praktijk en effectiviteit van VTH in relatie tot waterkwaliteit. Hieruit blijkt onder andere dat algemene regels toezicht en handhaving sterk kunnen bemoeilijken (vooral in de landbouw), dat beschikbare kennis en capaciteit niet altijd toereikend is, dat taken versnipperd zijn en organisaties verschillende prioriteiten geven aan de uitvoering van taken, en dat afstemming tussen bestuursorganen niet altijd goed plaatsvindt. Hier is een flinke verbetering nodig, met name als het gaat om bescherming van drinkwaterbronnen.

Daarnaast is het van belang om meer transparantie te realiseren over de locaties van vergunde lozingen op water en naar bodem/grondwater, en over de inhoud van de betreffende lozingen (wat wordt geloosd in welke concentraties).

Strikter omgaan met voorzorgsbeginsel: niet meer lozen dan noodzakelijk

Ook moet strikter worden omgegaan met het voorzorgsbeginsel: niet meer lozen dan noodzakelijk, geen opvulling norm. Het Nationaal Milieubeleidskader geeft het volgende aan: 'Na de maatschappelijke ophef over GenX bleek bij de aanscherping van de vergunning de daadwerkelijke emissie fors te kunnen worden teruggebracht' (p. 24). Op zich klopt dit, de vracht GenX werd van 6400 kg uiteindelijk teruggebracht naar een maximale jaarvracht van 2 kg per jaar (!), Maar maatschappelijke ophef moet natuurlijk niet de leidraad zijn voor vergunningverleners om te gaan acteren. Daar moet regelgeving en handhaving voor zijn en daadwerkelijk toepassen en handhaven van dit voorzorgsbeginsel: niet meer lozen dan noodzakelijk.

Aanpassing REACH

Aanpassing REACH op doelen van de KRW en toetsing van effecten van stoffen op de drinkwaterbronnen is van belang.

Hergebruik van water en hergebruik van afvalstoffen (meer normen noodzakelijk voor RWZI's)

Ook voor hergebruik van water en hergebruik van afvalstoffen zijn normen nodig. Wil je water afkomstig van RWZI's kunnen hergebruiken, dan zullen er ook chemische normen moeten komen (nu zijn die er niet). Die ook weer afgestemd moeten worden met de drinkwaternormen.

Bouwsteen 4: verbinden en samenwerkenGeef prioriteit aan de bescherming van drinkwaterbronnen bij de uitwerking van de verschillende initiatieven onder de Green Deal.

Maak in de uitwerking van de Green Deal initiatieven rond landbouw, chemische stoffen, medicijnresten, microplastics en klimaatadaptatie concreet met expliciet aandacht voor de bescherming van drinkwaterbronnen. Vewin verwelkomt de Europese Green Deal en de toenemende focus op milieu- en klimaatbeleid, vooral de 'zero pollution ambition'. Daarbij is het behalen van de bestaande milieudoelstellingen, waaronder die op het vlak van waterkwaliteit, van fundamenteel belang. Aandacht voor bescherming van drinkwaterbronnen is cruciaal bij de uitwerking van de Green Deal. De nieuwe plannen die door de Europese Commissie gepresenteerd zijn, zijn veelomvattend maar missen nog op een aantal punten een concrete aanpak. Specifieke aandacht voor waterbeleid en waterkwaliteit lijkt vooralsnog beperkt in de plannen. Vewin onderschrijft het streven van de Commissie om vervuiling tot nul terug te brengen om te komen tot een gifvrij milieu. O.a. de duurzaamheidsstrategie inzake chemische stoffen kan hier een belangrijke rol in spelen. In potentie kan de Green Deal in sterke mate bijdragen aan het beschermen van de kwaliteit van drinkwaterbronnen en de waterbeschikbaarheid op lange termijn. Daarom ondersteunt Vewin het treffen van maatregelen om vervuiling van opkomende stoffen, zoals chemische stoffen, microplastics en geneesmiddelen, aan te pakken. Net als de Europese Commissie vindt Vewin het essentieel om nationale strategische plannen voor het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid te toetsen aan de hand van robuuste klimaat- en milieucriteria waaruit een hoog ambitieniveau moet blijken m.b.t. het verminderd gebruik van bestrijdingsmiddelen, meststoffen en antibiotica. Ook de aangekondigde 'Van boer tot bord strategie' dient hieraan bij te dragen.