

27625

Waterbeleid

Nr. 738
en Waterstaat

Brief van de minister van Infrastructuur

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 2026

Tijdens het wetgevingsoverleg Water van 2 februari jongstleden zijn diverse toezeggingen aan de Kamer gedaan. Hieronder wordt een aantal daarvan gestand gedaan.

Drinkwaterbesparingscampagne

Toegezegd is aan het lid Boelsma-Hoekstra om de Kamer binnen een maand schriftelijk te informeren over de geplande drinkwaterbesparingscampagne, waarbij ook wordt ingegaan op de kosten en evaluatie.¹

Bewust en zuinig omgaan met drinkwater is één van de pijlers om de beschikbaarheid van drinkwater in de toekomst te borgen. Het ministerie van IenW is daarom met veel andere partijen aan het werk om hier invulling aan te geven. Dit is zowel gericht op gebruik in huishoudens als de industrie. De publiekscampagne die voor de zomer zal starten richt zich op huishoudens.

Uit onderzoek van Berenschot (2023)² blijkt dat communicatie richting inwoners, onder meer via campagnes, een belangrijk middel is om drinkwatergebruik te verminderen. Daarbij wordt nadrukkelijk niet alleen ingezet op waterbewustzijn, maar vooral op concrete handelingsperspectieven: we willen dat Nederlanders ook daadwerkelijk in beweging komen.

In de afgelopen periode is er onderzoek gedaan naar welke doelgedragingen impactvol en haalbaar zijn, en hoe deze het meest effectief kunnen worden gecommuniceerd. Op basis daarvan ontwikkelt IenW samen met de drinkwaterbedrijven een nationale publiekscampagne drinkwaterbesparing en diverse ondersteunende activiteiten, zoals een webtool voor mensen om meer inzicht in hun drinkwatergebruik te krijgen.

Het is een meerjarige campagne tot en met 2029, omdat echte impact zelden in korte tijd ontstaat. Deze langdurige inzet maakt

¹ TZ202602-008.

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/02/09/bijlage-1-verkenning-bewust-en-zuinig-drinkwatergebruik>

het mogelijk om stap voor stap te bouwen, te leren en te sturen op duurzaam resultaat in plaats van een tijdelijk effect. Per jaar is 1,3 miljoen euro gereserveerd voor deze campagne.

De drinkwaterbesparingscampagne wordt gemonitord op effectiviteit. Het campagne-effectonderzoek geeft inzicht in de herkenning, waardering, boodschap overdracht en de effecten van de campagne. De uitkomsten worden gebruikt om de campagne tussentijds bij te sturen en om lessen te trekken voor toekomstige communicatie. Het realiseren van structurele effecten vergt een consistente, meerjarige aanpak. Daarbij geldt dat de effecten van een campagne nooit volledig te isoleren zijn van andere maatregelen en bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Samen met het CBS wordt gemonitord of de doelstelling van 100 liter per persoon per dag in 2035 in zicht komt en of tussentijdse bijsturing nodig is.

De campagne is onderdeel van *Leven met Water*. Leven met Water biedt inwoners informatie en praktische handvatten om een bijdrage te kunnen leveren aan de volgende vier wateropgaven: voorkomen van watertekort, verminderen van wateroverlast, voorbereiden op wateroverlast en verbeteren van de waterkwaliteit.

Het 'one out, all out'-principe

Als tweede punt is toegezegd om de Kamer nadere informatie te sturen over het 'one out, all out'-principe uit de Kaderrichtlijn Water (KRW).³

In de KRW is bepaald dat alle KRW-doelen in elk waterlichaam bereikt moeten worden.⁴ Nederland moet dus aan alle KRW-doelen voldoen.

Het principe 'one out, all out' is, zoals ook in het debat toegelicht, niet als zodanig in de KRW genoemd, maar is feitelijk de methode waarmee per waterlichaam een totaalbeeld wordt gegeven om te laten zien of daarin aan alle KRW-doelen is voldaan. In termen van de KRW gaat het dan om de 'presentatie van de monitoringsresultaten' en om de 'klassenindeling'.

Het 'one out, all out'-principe houdt dan in dat een waterlichaam slechts als 'goed' wordt gepresenteerd of ingedeeld als alle in dat waterlichaam geldende KRW-doelen zijn gehaald. Deze wijze van

³ TZ202602-009.

⁴ Dit komt bijvoorbeeld naar voren in artikel 2, onder punten 17 tot en met 28 (waarin is gedefinieerd wanneer sprake is van een goede toestand), en artikel 4 lid 2 van de KRW (waarin is bepaald dat de strengste doelstelling die op een waterlichaam van toepassing is geldt).

presenteren en indelen komt naar voren in bijlage V bij de KRW, waarin staat: *‘Indien een waterlichaam voldoet aan alle milieukwaliteitsnormen (...), wordt voor dat waterlichaam een goede chemische toestand geregistreerd. Zo niet, dan wordt geregistreerd dat de chemische toestand van het water niet goed is.*⁵

Bij de verantwoording aan de Europese Commissie in 2027 wordt daarom ook per niet-gehaald KRW-doel uitgelegd waarom dat doel niet bereikt is. Hiervoor biedt de KRW – binnen strikte randvoorwaarden – enkele legitieme uitzonderingsmogelijkheden, waarvan gebruik gemaakt kan worden. Dit betreft onder meer buitenlandse belasting en de nalevering van in het milieu alomtegenwoordig aanwezige chemische stoffen. De Europese Commissie heeft aangegeven om bij de beoordeling van de lidstaten niet de presentatie op basis van ‘one out, all out’ als uitgangspunt te nemen maar om per niet-gehaald doel te bekijken of daarvoor een goede motivering is.

Deze wijze van beoordeling per KRW-doel is ook het uitgangspunt bij de vergunningverlening in Nederland. Daarbij wordt beoordeeld of de effecten van een activiteit waarvoor vergunning wordt gevraagd in strijd⁶ zijn met elk van de KRW-doelen in het betreffende waterlichaam waar de effecten optreden. Hierbij is de totaal-indeling van een waterlichaam niet van belang. Bijvoorbeeld: als een waterlichaam ‘out’ is op alleen zink, dan heeft dat geen gevolgen voor de lozing van koper. Het is dus niet zo dat door het ‘one out, all out’-principe geen vergunningen meer verleend kunnen worden.

In het wetgevingsoverleg Water kwam ook de vraag aan bod of deze aanpak in lijn is met jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie op dit punt, specifiek het zogeheten Wezer-arrest.⁷

In dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat activiteiten afzonderlijk moeten worden afgerekend op het KRW-achteruitgangsverbod, en dat dit verbod betekent dat elke stof/parameter afzonderlijk geen klasse achteruit mag gaan. De bovenstaande aanpak is dan ook in

⁵ Zie punt 1.4.3 van bijlage V bij de KRW (Richtlijn 2000/60/EG: PbEU L 327, 22.12.2000).

⁶ Het gaat daarbij steeds om de vraag of de activiteit voor de betreffende parameter kan leiden tot een achteruitgang van de toestand, en of de activiteit het tijdig bereiken van een goede toestand voor die parameter in gevaar kan brengen.

⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 1 juli 2015, zaak C-461/13.

lijn met dit arrest.⁸ Hierover bestaat geen discussie tussen overheden of in de wetenschappelijke literatuur.

Zoals hierboven aangegeven geeft een presentatie op basis van het 'one out, all out'-principe aan of in een waterlichaam alle KRW-doelen zijn bereikt. Als niet alle doelen zijn bereikt, geeft die presentatie verder geen zinvolle informatie. Nederland kaart al vanaf 2015 internationaal aan dat de presentatie op basis van het 'one out, all out'-principe geen recht doet aan de werkelijke toestand van het water en bovendien ongeschikt is om de voortgang zichtbaar te maken en draagvlak voor maatregelen te krijgen en houden.⁹

Ook blijkt uit wetenschappelijke literatuur dat een uitgebreid meetprogramma in combinatie met het 'one out, all out'-principe tot een te negatief beeld leidt.¹⁰ Om die reden heeft Nederland in de stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021 en 2022-2027 ook geen figuren gebruikt op basis van het 'one out, all out'-principe, maar is de waterkwaliteit zoveel als mogelijk voor de afzonderlijke parameters getoond.¹¹

De Europese Commissie is zelf ook goed op de hoogte van de tekortkomingen van het 'one out, all out'-principe. In 2019 is in de Europese fitness-check¹² van de KRW geconcludeerd dat hiermee verbetering van de waterkwaliteit niet zichtbaar is. Desondanks blijft de Commissie dit hanteren wanneer lidstaten worden vergeleken in de mate waarin ze aan de KRW voldoen. Om die reden heeft Nederland het initiatief genomen om een alternatieve wijze van presenteren onderdeel van de KRW te maken, toen de Europese Commissie de KRW en enkele andere waterrichtlijnen wilde aanpassen.¹³ Het resultaat van deze inspanningen is dat nu in de KRW bepaald zal worden¹⁴ dat de Commissie samen met de lidstaten een alternatieve indicator opstelt. Het gaat hierbij dus om dezelfde meetresultaten, die op een andere manier geaggregeerd

⁸ In 2015 is al aan Kamer gemeld dat dit arrest onderschrijft dat 'als er een probleem is met de toestand voor het kwaliteitselement «vissen», dat geen effect hoeft te hebben over een besluit dat gaat over «kwik»' (Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 273).

⁹ Kamerstukken 27 625, nr. 471.

¹⁰ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S004896971835126X>.

¹¹ Aan de presentatieverplichting van de KRW is voldaan door te verwijzen naar een website waarop wel een kaart op basis van het 'one out, all out'-principe is getoond.

¹² https://commission.europa.eu/news-and-media/news/evaluation-eu-water-legislation-concludes-it-broadly-fit-purpose-implementation-needs-speed-2019-12-12_en.

¹³ Kamerstukken 27 625, nr. 664.

¹⁴ Deze wijziging van de KRW treedt naar verwachting in april 2026 in werking.

worden waardoor de voortgang in de ontwikkeling van de waterkwaliteit wel zichtbaar wordt gemaakt.

Rekening houden met natuurlijke achtergrondconcentraties

Toegezegd is aan het lid Van der Plas om de Kamer een schriftelijke terugkoppeling te sturen van het gesprek met de waterschappen in het Bestuurlijk Overleg Kaderrichtlijn Water (KRW) over de mate waarin natuurlijke achtergrondconcentraties door de waterbeheerders verwerkt worden in de KRW-doelen.¹⁵

Alle waterbeheerders in Nederland (het ministerie van IenW, de provincies en waterschappen) houden rekening met natuurlijke achtergrondconcentraties voor de KRW-waterlichamen in hun beheer¹⁶. Naar aanleiding van de bespreking in het Bestuurlijk Overleg KRW van 5 februari jl. is dit nogmaals geverifieerd en bevestigd. De achtergrondconcentraties worden zowel betrokken bij de afleiding van de doelen, als bij de toestandsbeoordeling of aan de doelen is voldaan, binnen de mogelijkheden die de KRW daarvoor biedt. Hierbij betrekken de waterbeheerders de gebiedspecifieke omstandigheden in hun beheergebied. Dit gebeurt in het kader van de zesjaarlijkse actualisatie van de stroomgebiedbeheerplannen voor de KRW. Voor nutriënten en metalen is dat al langer het geval. Voor metalen is bovendien de gebruikte methode onlangs verbeterd, waardoor gebiedsgerichte verschillen beter naar voren komen. Voor ammonium is een vergelijkbare verbetering in een vergaand stadium van voorbereiding. Dit alles zal naar verwachting leiden tot minder normoverschrijdingen in 2027, bij de rapportage voor de 4^e stroomgebied-beheerplannen 2028-2033.

Openstaande vragen van het lid van der Plas

Toegezegd is om de Kamer per brief antwoord te geven op de openstaande vragen van de BBB-fractie uit de eerste termijn van het wetgevingsoverleg.¹⁷ Deze vragen hadden betrekking op de aanwijzing van kwetsbare gebieden onder de Nitraatrichtlijn, metingen in het ondiepe en diepe grondwater, rivierkreeften en palingmigratie. Hieronder wordt achtereenvolgens op deze vragen ingegaan.

Aanwijzing kwetsbare zones Nitraatrichtlijn

¹⁵ TZ202602-013.

¹⁶ Het ministerie van IenW (Rijkswaterstaat) is daarbij verantwoordelijk voor het beheer van het hoofdwatersysteem (de rijkswateren); provincies en waterschappen zijn verantwoordelijk voor het beheer van de regionale wateren.

¹⁷ TZ202602-019.

Het advies over Kwetsbare zones Nitraatrichtlijn van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) is op 27 januari jl. met de Kamer gedeeld door de minister van LNVN¹⁸. Als gevolg van de motie Grinwis c.s. heeft het vorige kabinet het 8^e actieprogramma Nitraatrichtlijn (AP) niet vastgesteld, en daarmee is ook geen inhoudelijk standpunt ingenomen op dit advies van de CDM (Kamerstuk 33 037, nr. 634). Dit wordt door het huidige kabinet betrokken bij de voorbereiding van het 8^e AP.

Metingen in ondiepe en diepe grondwater

In de beoordeling van de kwaliteit van grondwater wordt onderscheid gemaakt tussen ondiep grondwater (kort onder de wortelzone) en diep grondwater. Het klopt dat meten op grotere diepte een ander beeld geeft dan ondiepe metingen. Bij de verantwoording van de uitvoering van de Nitraatrichtlijn wordt hierover daarom apart gerapporteerd¹⁹.

Er zijn diverse redenen waarom het zinvol is om nitraat in het ondiepe grondwater te meten. De verspreiding van stoffen van ondiep naar diep grondwater gaat langzaam maar is onomkeerbaar. Daarbij komen onder invloed van nitraat in het diepere grondwater stoffen zoals metalen vrij, waardoor de kwaliteit van dat water als bron voor drinkwater verder verslechtert. Daarom is sturen op de kwaliteit van het bovenste grondwater van groot belang om tijdig maatregelen te treffen die verdere verspreiding van stoffen naar drinkwaterbronnen in het diepere grondwater en daadwerkelijke risico's voor drinkwater voorkomen.

Drinkwaterbedrijven hebben nu al drinkwaterwinningen in het diepere grondwater moeten sluiten omdat de kwaliteit van dat grondwater niet meer volstaat voor drinkwaterproductie. Sturen op nitraat in het bovenste grondwater is daarnaast van belang om uitspoeling naar oppervlaktewater te verminderen en ook daar de KRW-doelen te kunnen behalen.

Rivierkreeften en palingmigratie

Tijdens het debat is gevraagd of in het kader van waterkwaliteitsmaatregelen ook de moties van het lid Van der Plas zijn meegenomen, zowel waar het gaat om het verder in kaart brengen van de problematiek rond rivierkreeften als om de oproep aan waterbeheerders om waterbarrières voor de paling aan te pakken.

¹⁸ Kamerstukken 33037, nr. 639.

¹⁹ <https://www.rivm.nl/water/nitraatrapportage>

De betreffende moties²⁰ zijn aan LVVN gericht. Met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor de waterkwaliteit van de minister van IenW kan wel kort ingegaan worden op de problematiek rond rivierkreeften en over het wegnemen van waterbarrières.

De KRW roept waterbeheerders op om barrières die trekvissen (waaronder de paling) tegenkomen in watersystemen, aan te pakken. Dit blijkt tot nu toe een succesvolle aanpak²¹. Vanuit de verantwoordelijkheid voor de waterkwaliteit stimuleert IenW de waterbeheerders om watersystemen natuurlijk in te richten. Ook de motie van het lid Kostić van 16 december 2025²² roept hiertoe op. De opdracht om watersystemen zo natuurlijk als mogelijk in te richten staat ook in de Natuurherstelverordening. Na succesvolle pilots wordt de aanleg van natuurvriendelijke oevers als efficiënte en effectieve maatregel in de aanpak van de invasieve uitheemse rivierkreeft door waterbeheerders uitgevoerd. De verantwoordelijkheid voor de bestrijding van de invasieve uitheemse rivierkreeft ligt bij LVVN.

Tot slot

Ik ga ervan uit dat hiermee de Kamer op deze wijze voldoende geïnformeerd is en beschouw bovenstaande toezeggingen als afgedaan.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,
V.P.G. Karremans

²⁰ Kamerstukken 36 410-XIV, nr. 11 en Kamerstukken 21 501-32, nr. 1740

²¹ Dat is te zien op de nationale visroutekaart

<https://storymaps.arcgis.com/stories/257781d4187049f888a5df65254eeffb>

²² Kamerstukken 27 625, nr. 730