

Vergaderjaar 2004–2005

**28 808**

**Wijziging van de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327 (Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water))**

**C**

**MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 22 november 2004

De vaste commissies voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Verkeer en Waterstaat en Milieu besteden in het voorlopig verslag veel aandacht aan de implementatie van de EG-kaderrichtlijn water. Mede namens de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wil ik daarop graag als volgt reageren.

De leden, behorende tot de fractie van het **CDA**, merkten op dat provinciale staten formeel verantwoordelijk zullen zijn voor de stroomgebiedbeheersplannen, maar dat het hier wel gaat om een provinciegrens-overschrijdende zaak. Zij vroegen of hierover met de provincies en met de waterschappen is gesproken.

De huidige verdeling van verantwoordelijkheden in de planvorming, met de bijbehorende democratische legitimatie, is intact gebleven met het wetsvoorstel. Niet provinciale staten, maar de bewindspersonen van de drie bovengenoemde ministeries zijn formeel verantwoordelijk voor het tot stand komen van de stroomgebiedbeheersplannen. Voor de uitvoering van de kaderrichtlijn water (KRW) is sinds 7 oktober 2003 een bestuurlijke uitvoeringsorganisatie werkzaam, waar de departementen van Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer alsmede Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit tezamen met het Interprovinciaal overleg (IPO), de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bestuurlijk vertegenwoordigd zijn. LNV en VROM zijn op bestuurlijk niveau geen vaste deelnemer. Op dit niveau vinden afspraken plaats inzake de samenwerking over proces en inhoud van de uitvoering van de KRW. Aldus wordt vorm gegeven aan de afstemmingsverplichtingen die de implementatiewet inhoudt.

Deze leden vroegen voorts welke invloed kleine, kwetsbare of beschermde gebieden hebben ten aanzien van de doelen en maatregelen in grote waterlichamen.

Bij het stellen van doelen voor wateren moet rekening worden gehouden met eventuele nadelige effecten elders in het stroomgebied. Zo moet bijvoorbeeld bij het bepalen van normen voor stikstof in de Rijn rekening worden gehouden met de grotere gevoeligheid van het stagnante IJsselmeer voor eutrofiëring. Dit principe is ook in de KRW verankerd. De maat van het waterlichaam is daarbij geen apart in overweging te nemen aspect.

De CDA-fractieleden vroegen ook of op Europees niveau, en meer in het bijzonder door Zwitserland, aandacht in wet- en regelgeving wordt geschonken aan het treffen van maatregelen met het oog op stroomafwaarts gelegen gebieden, meer in het bijzonder de in Nederland liggende, als beschermd gebied aangemerkte, waterlichamen, waaronder de Vogel- en Habitatgebieden.

Ook de leden van de fractie van Groen Links vroegen zich af hoe het grensoverschrijdend politiek en bestuurlijk overleg zal plaatsvinden, met name met Zwitserland als niet-EU lidstaat. Zij maken zich ook zorgen dat Nederland in dat overleg overkomt als zeurpiet die haar stokpaardje van het bezinkputje van Europa blijft uitspelen. De leden van de SP vroegen eveneens hoe Nederland de bovenstroomse lidstaten tegemoet zal treden, en of wij over voldoende diplomatieke bagage beschikken om deze preciaire gesprekken te voeren.

De internationale afstemming en coördinatie bij de implementatie van de KRW vindt plaats op twee niveaus, die hierna worden geschetst.  
Niveau 1.

Op Europees niveau wordt de internationale coördinatie van de implementatie van de KRW vormgegeven via het overleg van de waterdirecteuren van de EU-lidstaten. In dit overleg wordt er naar gestreefd om te komen tot een zo veel als mogelijk vergelijkbare implementatie in de EU lidstaten, de EFTA-landen Noorwegen, Liechtenstein en IJsland, alsmede de toekomstig toetredende landen Roemenië en Bulgarije. Inzet daarbij is altijd geweest om de bandbreedte van de richtsnoeren zo te beïnvloeden dat de Nederlandse waterbeheerspraktijk daarbinnen past. Maatschappelijke organisaties zijn bij de totstandkoming van genoemde documenten en activiteiten betrokken. Ook Zwitserland is betrokken op het niveau van de EU waterdirecteuren.

#### Niveau 2

Op «internationaal uitvoerend» niveau speelt artikel 3 lid 4 van de KRW een belangrijke rol. In geval van internationale stroomgebiedsdistricten, zullen de maatregelen ten behoeve van het behalen van de doelstellingen internationaal worden gecoördineerd. Voor Nederland vindt voor al onze grote rivieren (Rijn, Maas, Schelde en Eems) internationale coördinatie plaats via de Internationale Rijncommissie en het overleg van de «Rijnwaterdirecteuren», respectievelijk de Internationale Maascommissie en Internationale Scheldec commissie. Voor Eems is op basis van een ministeriële verklaring gekomen tot een internationale coördinatiegroep Eems).

Op dit moment wordt door deze samenwerkingsverbanden ingezoomd op problemen met grensoverschrijdend karakter. In het geval van de Rijn wordt gekeken naar problemen die betrekking hebben op het gehele internationale district Rijn (van Oostenrijk tot en met de territoriale wateren van Nederland). Hieronder vallen onder meer de diverse beschermde gebieden in het district Rijn. Dit is een belangrijk forum voor

het voorkomen van afwenteling van problemen op benedenstrooms gelegen landen.

Zwitserland is, zoals bekend, geen lid van de EU. Op grond van artikel 3 lid 5 KRW wordt Zwitserland door de EU lidstaten in het district Rijn actief bij de implementatie van de KRW betrokken. De Zwitserse regering stelt zich daarbij coöperatief op; en neemt een pro-actieve houding aan. Zij levert ook voldoende informatie om de EU lidstaten in staat te stellen een goede rapportage op te maken.

Zwitserland kent een waterbeheer dat vergelijkbare effecten sorteert als de KRW-vereisten voor EU lidstaten, zonder dat Zwitserland de verplichtingen van de KRW in detail respecteert. Ook bij de uitvoering van het Rijn Actieplan (1985–2000) is Zwitserland zijn evenredige bijdrage aan de internationaal afgestemde maatregelen ruimschoots nagekomen.

Er is voor Nederland nog steeds noodzaak om bovenstroomse wensen te hebben als het gaat om emissiereducerende maatregelen. Wel is er verbetering opgetreden. De vervuiling van de grote rivieren en kustwateren die voor het grootste deel vanuit het buitenland komt – 2002 circa 70% van de totale belasting in Nederland – is sinds 1985 substantieel gedaald (stikstof 20% en fosfaat 40%, Milieubalans 2004, pag. 108). In de regionale wateren is de vervuiling eveneens gedaald. Echter het relatieve aandeel van de landbouw is gestegen ten gevolge een sterkere daling vanuit de industrie en rioolwaterzuivering.

Toch is er ook sprake van dat bovenstroomse landen er bij Nederland op aandringen «dat Nederland ook iets aan landbouw moet doen». Het beeld dat nagenoeg alle Nederlandse wateren hetzij sterk veranderd water dan wel kunstmatig water zijn levert ook argwaan richting Nederland op.

Het lijkt mij goed om in deze context op te merken dat ook een deelstaat als Nordrhein Westfalen benedenstroomse wensen heeft jegens bijvoorbeeld Beieren. De «Unterlieger-Oberlieger discussie» speelt dus op meerdere fronten. Ik bespeur dat alle partijen in het Rijnoverleg problemen hebben om in hoge mate de vereisten van de KRW te halen. Zonder het onderhandelingsproces los te laten lijkt mij dat, zij het zeer voorzichtig, er eerder richting gelijkwaardiger besluitvormingsprocessen wordt bewogen.

Tot slot geeft een interne studie over de 33 prioritaire stoffen overigens aan dat een substantieel deel van de lozingen die tot normoverschrijding in de regionale wateren leidt van lokale of regionale, dus Nederlandse, origine is. Het is gewenst om, met het oog op internationale geloofwaardigheid, bij de onderhandelingen over bovenstroomse verontreinigingen ook orde in eigen huis te stellen.

De leden van de fractie van het CDA maakten zich ook zorgen of de doelstellingen voor chemische stoffen, gezien het one-out-all-out-principe, niet feitelijk een onhaalbare opgave is.

De KRW vereist dat in beginsel alle waterlichamen in 2015 voldoen aan de goede toestand, bestaande uit chemische en ecologische doelstellingen. Slechts indien een waterlichaam voldoet aan alle kwaliteitselementen, wordt de goede toestand gehaald. Het one-out-all-out-principe maakt doelrealisatie zeker niet eenvoudig, daar sommige problemen in de afgelopen decennia zeer hardnekkig zijn gebleken en maar langzaam verbeteren. De KRW biedt ingevolge art 4 lid 4 tot en met 7 mogelijkheden om doelen via fasering en/of verlaging, vooraf of tijdens de rit, af te stemmen op technische haalbaarheid en sociaal-maatschappelijke betaalbaarheid. Langs deze weg wil ik, gedegen beargumenteerd, komen tot wel haalbare en realistische doelen; dit staat ook zo in de notitie pragmatische implementatie van 23 april jl.. Daarnaast is het mijn bedoeling om naast het bereiken van de goede toestand als geheel ook

over de kwaliteitsverbetering voor afzonderlijke kwaliteitselementen te rapporteren.

De leden van de fractie van het CDA wilden graag snel inzicht in de verwachte lastenstijging voor overheden en waterschappen en vroegen hiervoor aandacht in de planvorming.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of de regering wil bevorderen dat vanaf het begin de kosten in beeld worden gebracht voor met name de burgers. Ook de leden van de fractie van de SP wilden graag weten wanneer de gevolgen voor sectoren in beeld komen en vroegen daartoe naar de uitkomsten van de quick scan die aan het CPB is gevraagd.

Het verzoek van verschillende fracties om snel inzicht te krijgen in de kosten van de KRW en de consequenties voor de ontwikkeling van de lastendruk is gerechtvaardigd. Inzet is om de lastenverzwaring zo beperkt mogelijk te houden. Echter, een goed onderbouwde inschatting van de extra kosten en mogelijke lastenverzwaring is nu nog niet te geven. Pas bij het opstellen van het (concept) stroomgebiedbeheersplan in 2008 wordt duidelijk wat de extra kosten zullen zijn die de uitvoering van de KRW voor de eerste planperiode met zich meebrengt. Toch heb ik het CPB gevraagd om een quick scan uit te voeren naar de gevolgen van de KRW op basis van bestaande gegevens en advies uit te brengen over een op te zetten maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA), die als basis moet dienen voor een integrale afweging van doelen en maatregelen. De gevolgen voor bedrijven, burgers en overheden worden meegenomen bij de opzet van de MKBA. De eerste voorbereidende discussie hieromtrent zal eind 2005 starten, de eerste resultaten daarvan kunnen medio 2006 worden verwacht. De KRW biedt de mogelijkheid om rekening te houden met de lastenontwikkeling bij het bepalen van de termijn waarop de doelstellingen worden gehaald of bij het aanpassen van de doelen. Gezien de nog te verrichten inspanning lijkt enige lastenverzwaring niet uit te sluiten. Ook de kosten voor lagere overheden worden hierbij meegenomen.

De leden van de fractie van de **PvdA** vroegen of en hoe in de toekomst een betere coördinatie door de Staatssecretaris van V&W een ontijdig en slecht afgestemd verschijnen van rapporten zoals Aquarein kan voorkomen.

Zoals bovenstaand is aangegeven, is thans sprake van een stevige organisatiestructuur onder leiding van de Staatssecretaris van V&W. De uitvoering van de KRW vindt plaats onder zeer intensieve afstemming tussen alle bij de uitvoering betrokken overheden. In het algemeen vind ik het verbieden of in beperkende zin beïnvloeden van onderzoek overigens geen goede strategie. De scenariostudie van Aquarein heeft inderdaad voor de nodige beroering gezorgd, maar er ook voor gezorgd dat de KRW nu scherp op het netvlies staat van alle betrokken partijen en is de aandacht voor de KRW nu op het adequate niveau.

Het was naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie belangrijk dat in de regelmatige rapportage ook aandacht geschonken wordt aan de vraag of het wettelijk instrumentarium nog toereikend is.

Volgens de kaderrichtlijn (bijlage VII) moet in het stroomgebied-beheersplan uitdrukkelijk aandacht worden besteed aan de te treffen maatregelen in het licht van de bijdrage die deze leveren om de milieudoelstellingen te bereiken. Dit betreft een breed scala van maatregelen ten aanzien van rechtstreekse lozingen van verontreinigende stoffen in waterlichamen, diffuse verontreiniging en andere relevante menselijke activiteiten. Hieronder vallen zeker ook de wettelijke maatregelen. Het beheersplan wordt zesjaarlijks herzien. De toereikendheid van het wettelijk

instrumentarium zal dus in zoverre zesjaarlijks aan de orde komen. Meer in het algemeen zal de werking van wetgeving uit hoofde van nationaal beleid al regelmatig geëvalueerd worden.

Deze leden stelden voorts, dat niet de onderhavige wetgeving op zichzelf, maar wel het achterliggende kader aanleiding geeft om te wijzen op het gevaar van een overmaat aan bestuurslast en een te hoge procedure-dichtheid. Zij vroegen om een reactie op dit punt.

Ook de leden van de SGP-fractie waren geschrokken van de grote hoeveelheid administratieve verplichtingen, ook voor overheden, die voortvloeien uit de implementatie van de richtlijn en vroegen langs welke weg de regering voornemens is deze verplichtingen te beperken.

Voor zover er sprake is van een overmaat aan bestuurlijke lasten en te hoge proceduredichtheid, komt dat in belangrijke mate door de richtlijn zelf. In de eerste fase moeten volgens artikel 5 van de richtlijn vele «analyses en beoordelingen» worden verricht, waartoe veel gegevens worden verzameld en geordend die tot nog toe niet of niet in de door de richtlijn vereiste vorm beschikbaar waren. De stroomgebiedbenadering brengt met zich mee, dat daarbij coördinatie en samenwerking op de verschillende bestuurlijke niveaus nodig is, hetgeen een relatief intensief proces is. Hierbij is natuurlijk de dichtbevolkte en waterrijke situatie in Nederland een cruciaal gegeven, waardoor het waterbeheer een relatief hoge bestuurlijke dichtheid kent, al neemt die wel steeds af als gevolg van schaalvergroting in waterschapsland. De huidige uitvoering van genoemd artikel 5 is overigens wel een van de lastigste fasen en ook een leerproces in het stroomgebiedbeheer. Voor de eerste keer moest alles in vrij hoog tempo worden georganiseerd. Aangezien de lijn van strikte implementatie is aangehouden en het wetsvoorstel dus niet voorziet in nationale «extra» verplichtingen, is het niet mogelijk beperking aan te brengen in de verplichtingen, aangezien alsdan strijdigheid met het EG-recht zou ontstaan.

Deze krachttoer is echter niet maatgevend voor het lastenniveau in het vervolg. Bij de verdere aanloop naar de stroomgebiedbeheersplannen kan inhoudelijk worden voortgebouwd op de thans verrichte analyses en beoordelingen en kunnen in de eerste fase opgedane procedurele ervaringen worden benut om de samenwerking te verbeteren. Zo is recent in overleg met alle partners in het Landelijk bestuurlijk overleg water de werkgroepenstructuur geëvalueerd en gestroomlijnd. De opgedane ervaringen zullen ook zeker worden verdisconteerd bij de voorbereiding van de nieuwe wetgeving voor het waterbeheer zoals aangekondigd in de Hoofdlijnennotitie integrale waterwet (Kamerstukken II, 2002/2004, 29 694, nr. 1).

Ook de Europese Commissie streeft naar vereenvoudiging van voorschriften en stroomlijning van rapportageverplichtingen uit hoofde van diverse waterrichtlijnen. In dat licht acht ook ik het positief dat ingevolge artikel 22 diverse bestaande richtlijnen op termijn zullen vervallen.

De leden van deze fractie vroegen zich voorts af in hoeverre ook in andere beleidsterreinen, met name de ruimtelijke ordening, maar ook de gemeentelijke rioleringsplannen, rekening wordt gehouden met de KRW en deze daarin te verdisconteren. Ook de leden van de SP stelden vragen bij de interdepartementale samenwerking, gezien het verband tussen de beleidsopgave voor water en andere beleidsvelden.

Reeds geruime tijd is sprake van een goede en efficiënte samenwerking tussen de ministeries die verantwoordelijk zijn voor de beleidsterreinen die geheel of gedeeltelijk door de KRW bestreken worden. Zo bevat de Nota Ruimte een stevige waterparagraaf en is het instrument van de watertoets krachtig verankerd in het ruimtelijk beleid van regionale

overheden. Door de vastlegging van de KRW-milieu-doelstellingen als milieukwaliteitseisen op basis van de Wet milieubeheer kan de doorwerking van die eisen bij de uitvoering van die wet en andere milieuwetten, alsmede de waterwetgeving en de ruimtelijke ordening, wettelijk worden geregeld. De bewindspersonen van VROM en LNV ondertekenen ook de nationale waternota's die de inhoudelijke basis zal vormen voor het stroomgebiedbeheersplan dat in 2009 dient te worden vastgesteld. Niettemin blijft iedere bewindspersoon eindverantwoordelijk voor zijn of haar eigen beleidsterrein.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of de bestuurlijke samenwerkingsstructuur voldoende garantie biedt om binnen (inter)nationale stroomgebieden zodanig te sturen dat alle partijen voldoende hoogwaardige maatregelen en afgestemde doelen vaststellen en of het niet beter zou zijn hiertoe de waterschappen op stroomgebiedsniveau te organiseren. De leden van de SGP-fractie maakten zich daarentegen zorgen of de huidige verdelingen van bevoegdheden in het waterbeheer, meer in het bijzonder die van de waterschappen, wel in tact blijven.

Voor wat betreft de internationale coördinatie heb ik hierboven reeds geschetst hoe deze op Europees niveau en binnen de internationale stroomgebiedsdistricten verloopt. Voor wat betreft de nationale coördinatie is, zoals hierboven aangegeven, besloten de huidige organisatiestructuur en verdeling van verantwoordelijkheden te handhaven. Op dit moment is een structuurdiscussie niet aan de orde, zoals ook breed onderschreven bij de behandeling van het kabinetsstandpunt inzake het interdepartementaal beleidsonderzoek naar de bekostiging van het regionale waterbeheer (Kamerstukken II 2004–2005, 29 428, nr. 1). De waterschappen, zo heeft het kabinet vastgesteld, vormen een adequate organisatielaag in het waterbeheer. Het nu voeren van een structuurdiscussie zou de aandacht op ongewenste wijze afleiden van de grote opgave waar Nederland bij de uitvoering van de KRW voor staat. Deze beslissing is hiermee overigens geheel in lijn met het algemene kabinetsbeleid om bij de implementatie van EG-richtlijnen zo dicht mogelijk bij vigerend Nederlands beleid en bestuurspraktijk te blijven, teneinde de termijnen voor implementatie niet nodeloos in gevaar te brengen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen daarnaast, naar aanleiding van de huns inziens defensieve houding van de notitie over pragmatische implementatie van de KRW, welke resultaten op het gebied van duurzame ontwikkeling de bewindslieden willen realiseren met behulp van de KRW.

In de notitie «Pragmatische implementatie KRW» is geprobeerd om zoveel mogelijk realistische en realiseerbare doelstellingen te beschrijven. Wanneer deze doelstellingen daadwerkelijk worden gerealiseerd, leidt dit niet alleen tot een merkbare verbetering in de kwaliteit van het water, maar ook tot een verbetering van de milieukwaliteit van de bodem (verminderde uit- en afspoeling) en van de lucht (afname atmosferische depositie). Dit zal gunstig uitwerken op de daarin voorkomende en daarvan afhankelijke ecosystemen en op deze wijze bijdragen aan een verbetering van de randvoorwaarden voor duurzaamheid. Daarnaast zullen de investeringen in (innovatieve) maatregelen resulteren in een duurzamere productie door bedrijven.

De leden van de fractie van de PvdA wilden ook weten welk verband er is met diverse lopende wetgevingstrajecten.

Het wetsvoorstel voor de implementatiewet EG-kaderrichtlijn water is een lopend wetgevingstraject dat in nauwe relatie staat tot de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer, omdat het voorziet in wijziging

van die wetten. Deze implementatie draagt bij aan het bereiken van de ecologische en chemische milieudoelstellingen van de kaderrichtlijn en daarmee ook aan duurzame ontwikkeling. De vervanging van de Wet op de ruimtelijke ordening door een nieuwe Wet ruimtelijke ordening (wetsvoorstel 28 916) biedt eveneens instrumenten voor een goede doorwerking van die doelstellingen, zoals een provinciaal bestemmingsplan en kaderstellende algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen. De herziening van de door de PvdA-fractieleden genoemde Waterleidingwet brengt geen nieuw instrumentarium voor de uitvoering van de KRW met betrekking tot de drinkwatervoorziening.

De leden van de PvdA hechtten veel belang aan een krachtige impuls van de kennisagenda.

Het verheugt mij aan te geven dat de vertegenwoordigers van alle bestuurslagen die bij de uitvoering van de KRW zijn betrokken, een zelfde mening inzake de kennisagenda zijn toegedaan. Recent is besloten een kennisplatform op te richten, bestaande uit kennisvragers van rijksbeheerders en regionale waterbeheerders en de diverse kennisaanbieders in het waterbeleid en -beheer. Doel is om het kabinet jaarlijks te adviseren inzake de kennisagenda voor de korte alsmede de lange termijn, inclusief ook voorstellen voor kennisdelen, kennistransfer en kennisbeheer, alsmede archivering en ontsluiting van de beschikbare kennis. Tevens wordt gekeken in hoeverre de voor de uitvoering van de KRW benodigde kennis en innovatie beter kan worden ontsloten via het programma «Leven met Water» van de Interdepartementale Commissie voor Economische Structuurversterking, onderdeel Kennisinfrastructuur (ICES-KIS), of via Europese samenwerking en cofinanciering op dit gebied, zoals het 6e en 7e kaderprogramma voor Research and Technological Development. Een advies inzake de kennisprogrammering voor 2005 en 2006 is in voorbereiding.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich tot slot af of de oprichting van een Nederlands-Europees permanent waternetwerk niet noodzakelijk is om de krachten te bundelen van overheden en maatschappelijke organisaties op het gebied van water.

Ik deel deze visie. In feite is zo'n waternetwerk al grotendeels actief en bewijst het zijn nut. Het hierboven geschetste EU-waterdirecteurenoverleg voorziet ook in die beoogde samenwerking en bundeling van kennis en ervaring. Ook belangengroepen en andere maatschappelijke organisaties zijn bij dit overleg actief betrokken.

De leden van de **VVD**-fractie vernamen graag de opvatting van de regering over enige opmerkingen in het 5de jaarverslag van de Europese Commissie over de implementatie en naleving van Europese milieuregels door de lidstaten. Volgens de Europese Commissie is het essentieel dat de lidstaten de milieuregels beter naleven, maar zij betwijfelt of betere naleving van de regels afgedwongen kan worden door de officiële inbreukprocedures vaker in te zetten.

Ik onderschrijf de stelling van de Europese Commissie in genoemd jaarverslag, dat het instellen van een inbreukprocedure vaak niet de meest doelmatige manier is om naleving te bevorderen. Dergelijke procedures zijn naar hun aard langdurig en bewerkelijk en leggen beslag op ambtelijke capaciteit die nodig is voor de voorbereiding van de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke implementatiemaatregelen. De Europese Commissie meldt dat zij inmiddels nieuwe methoden beproeft om lidstaten te ondersteunen bij tijdige en correcte implementatie, zoals het

gebruik van richtsnoeren en interpretatieve teksten die in overeenstemming met de lidstaten worden vastgesteld. Dit laatste is bij uitstek aan de orde bij de implementatie van de kaderrichtlijn water. Zoals eerder vermeld is met het oog op de uitvoering van de kaderrichtlijn een informeel EG-breed overleg op directeursniveau ingesteld, waaronder werkgroepen voor specifieke kwesties ressorteren. Dit overleg bevordert de geharmoniseerde uitvoering in de verschillende lidstaten, door het opstellen van niet-bindende richtlijnen over een groot aantal onderwerpen waar de kaderrichtlijn nadere uitwerking behoeft. Op Europese schaal wordt aldus ook een netwerk van deskundigen uitgebouwd en het wederzijds begrip tussen de bevoegde instanties in de verschillende lidstaten voor ieders specifieke opgaven bevordert.

De VVD-leden stelden de vraag welke consequenties de kwaliteitsnormen voor prioritair stoffen zullen hebben voor de baggeropgave.

De Nederlandse baggeropgave ten behoeve van de KRW zal in belangrijke mate worden bepaald door sanering van de historische verontreinigingen. Waar het bestaande sediment een belangrijke kwaliteitsbepalende factor voor de ecologische kwaliteit is, zou er sprake kunnen zijn van een extra opgave. Dit wordt in het komend jaar verkend, waarbij de vraag aan de orde is in hoeverre sanering van waterbodems een kosten-effectieve bijdrage kan leveren aan het ecologisch herstel van de waterlichamen. Daarnaast zal de KRW in belangrijke mate bijdragen aan schoon sediment in de toekomst. Op langere termijn betekent dat forse besparingen op de baggerkosten.

De leden van de fractie van **Groen Links** waren benieuwd hoe de implementatie van Nederland zich verhoudt tot die in de andere lidstaten, zowel qua proces als qua inhoud en ambitie.

Van de vijftien «oude» lidstaten, hebben er vijf (Oostenrijk, Denemarken, Griekenland, Spanje, Ierland) de omzetting van de KRW in nationale wetgeving op tijd genotificeerd. Duitsland en België hebben gedeeltelijk getransponeerd (dit is de terminologie van de Europese Commissie voor implementatie).

Duitsland heeft nationale kaderwetgeving aangenomen, maar de wetgeving in de Bondsstaten moet nog worden aangenomen. In België heeft alleen Vlaanderen de KRW getransponeerd. Van de tien toetredende lidstaten, hebben er acht de transpositie van de KRW genotificeerd op de datum van toetreding. Malta en Slowakije moeten de Commissie nog notificeren. Dit gebeurt naar verwachting op korte termijn.

De Commissie heeft op 27 januari 2004 een ingebrekestelling vanwege «non-communicatie» naar 10 lidstaten gestuurd. Slechts 2 lidstaten (Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) hebben daarop geantwoord en alsnog genotificeerd.

Voor negen van de «oude» lidstaten zijn «met redenen omklede adviezen» verstuurd, vanwege:

1. transpositie in het geheel niet uitgevoerd: (Finland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal en Zweden)
2. transpositie niet compleet: België (Wallonië, Brussel), Duitsland (Länder) en het VK (betreft Gibraltar).

Grofweg kan worden gesteld, dat landen met grote gebieden waar geen of nauwelijks menselijke belastingen plaatsvinden meer richting natuurlijke omstandigheden gaan als het gaat om het formuleren van doelen. Daar waar menselijke belastingen groot zijn (bijvoorbeeld Nederland en de haar omringende landen, landen rond de Middellandse zee) tekent zich af dat veel landen richting «realistische c.q. realiseerbare doelstellingen» gaan. Daarbij dient te worden beseft dat de discussie over de te treffen



maatregelen ook in andere landen pas in het kader van de voorbereiding van de stroomgebiedbeheersplannen zal worden gevoerd.

De fractieleden van Groen Links vroegen ook naar de financiële en maatschappelijke kosten van het realiseren van het maximale ambitieniveau, waarin de strengste KRW doelen op tijd worden bereikt.

Een van de onderdelen van de hierboven al genoemde MKBA is het uitwerken van een aantal scenario's om de maatschappelijke en financiële consequenties te schetsen van de uitvoering van het betreffende scenario. In de rede ligt om in ieder geval een maximum en minimum scenario qua ambitieniveau uit te werken. Daarmee wordt de bandbreedte geschetst van de te verwachten maatschappelijke consequenties. De eerste resultaten zullen naar verwachting in 2006 beschikbaar komen.

Deze leden vroegen zich ook af hoe de voortgang van de uitvoering KRW wordt gevolgd en of de prestaties van Nederland met die van andere landen worden vergeleken.

Het belang van onafhankelijke informatievoorziening wordt in de KRW erkend. Eind 2006 stelt Nederland het programma vast op basis waarvan aan Brussel wordt gerapporteerd hoe de monitoring wordt uitgevoerd. Verder wordt op Europees niveau gewerkt aan richtsnoeren voor monitoring. Dit verhoogt de vergelijkbaarheid van informatievoorziening tussen lidstaten.

Deze leden wilden ook weten of de verantwoordelijkheid van de monitoring bij één instituut komt te liggen.

Uitgangspunt bij de implementatie van de KRW in Nederland is, dat de huidige verdeling van verantwoordelijkheden blijft bestaan. Monitoring is de verantwoordelijkheid van de verschillende betrokken waterkwaliteitsbeheerders en valt dus niet onder een instituut.

De leden van de fractie van Groen Links vroegen ook of er een aparte waterbalans komt of dat toegewerkt wordt naar integratie met andere huidige beleidsmonitors en voortgangsrapportages.

De KRW verplicht tot rapportage eens in de zes jaar. Het huidige systeem van jaarlijkse voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer blijft gehandhaafd, maar zal daar waar mogelijk op worden afgestemd.

De leden van de **SP**-fractie hadden vragen aangaande de onderhandelingsvaardigheden van de Nederlandse vertegenwoordiging in Brussel en vroegen zich af of we onze inzet niet te grabbel hebben gegooid of hebben lopen slapen. In dit kader plaats ik ook de vraag van de leden van de SP-fractie waaraan de staatssecretaris haar optimisme inzake de mogelijkheden van verzoeken tot derogatie ontleent.

Laat ik allereerst aangeven dat de besluitvorming rond de KRW heeft plaatsgevonden met gewogen meerderheid van stemmen, zoals overigens het geval is bij alle milieuregelgeving uit Brussel. Daarbij is een veto als het resultaat ons niet bevalt niet aan de orde en is Nederland evenals alle andere lidstaten gehouden om een diplomatiek compromis te sluiten. Het is mijn mening dat Nederland hierin een goed resultaat heeft geboekt.

Om het resultaat echter in het juiste perspectief te plaatsen, lijkt het mij goed hier de systematiek van artikel 4 van de KRW toe te lichten. In dit

artikel is de kern van de richtlijn, de milieudoelstellingen, vervat. Dit artikel werkt grosso modo als volgt:

1. In principe stelt de KRW strenge eisen in de sfeer van goede chemische toestand en goede ecologische toestand voor oppervlaktewateren en goede chemische toestand en goede kwantiteitstoestand voor grondwater.
2. Bekend is dat veel wateren in de EU onomkeerbaar hydromorfologisch zijn veranderd, bijvoorbeeld voor scheepvaart, opwekken van waterkracht, dan wel veiligheidsmaatregelen. De KRW erkent dit en biedt de mogelijkheid voor dit type wateren door aanwijzing als zgn. kunstmatige of sterk veranderde waterlichamen aangepaste, i.c. lagere, doelen vast te stellen.
3. Indien andere omstandigheden het halen van de doelstellingen per 2015 redelijkerwijze niet mogelijk maken kan tot 2 maal 6 jaar verlenging van de oorspronkelijke deadline van 2015 worden besloten.
4. Daarnaast geeft artikel 4 lid 5 de mogelijkheid om onder bepaalde, streng gemotiveerde condities, lagere doelstellingen te formuleren.

Uit het voorgaande moge blijken dat geen sprake is van Europese regelgeving die haaks staat op de inzet om deze te kunnen implementeren. Eerder is sprake van een getrapte regelgeving, waarbij een lidstaat als Nederland keuzes kan maken die zijn afgestemd op de maatschappelijke en economische realiteit en de landen waarmee wij een internationaal stroomgebied delen.

Ten aanzien van het begrip «derogaties» merk ik het volgende op. De systematiek van de KRW kent geen verzoeken tot derogatie. Ik heb dit reeds eerder benadrukt in de notitie over pragmatische implementatie van de KRW. De KRW is hiermee dus niet vergelijkbaar met de nitraatrichtlijn en we moeten in Nederland dan ook niet doorgaan deze terminologie toe te passen op de kaderrichtlijn. Bij de KRW ligt de toets ex post bij de beoordeling van de stroomgebiedbeheersplannen door de Europese Commissie, dus na 2009.

De toepassing van minder strenge doelstellingen of termijnverlengingen komt dus aan de orde in de stroomgebiedbeheersplannen; dit vergt in beginsel per waterlichaam een draagkrachtige motivering. Te denken valt aan argumenten als:

- de bestaande belasting van waterlichamen, waaronder niet in de laatste plaats waterbodems, met verontreinigende stoffen als nitraten;
- de nalevering van fosfaat uit fosfaatverzadigde landbouwgronden;
- de onvoldoende mate van voortgang bij het opstellen en invoeren van communautaire emissiebeheersingsmaatregelen voor prioritaire stoffen;
- het tijdsbeslag dat nodig is om te komen tot goed afgestemde maatregelenpakketten in de internationale stroomgebieddistricten.

Een en ander staat in relatie tot de fysieke, budgettaire en andere maatschappelijke grenzen aan het tempo van waarmee veranderingen in de toestand van waterlichamen kunnen worden bewerkstelligd, zoals ook in eerdere antwoorden in deze memorie is aangegeven. Het is bij verschil van mening aan de Europese Commissie om aan te tonen dat een lidstaat ten onrechte gebruik zou hebben gemaakt van fasering of lagere doelstellingen. Bij de derogatieverzoeken ingevolge de nitraatrichtlijn gaat het om toestemming vooraf; de lidstaat moet een verzoek daartoe indienen. Als de Commissie het verzoek niet redelijk acht, kan het worden afgewezen.

Aanvullend wijs ik op het vereiste van publieke participatie in artikel 14 van de kaderrichtlijn; het ligt in de rede dat de resultaten van de inspraak niet mogen worden genegeerd en dat dus een zeker maatschappelijk draagvlak moet worden gezocht.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de wijze waarop de staatssecretaris stimuleert dat innovatieve technieken worden toegepast om de grote beleidsopgave t.a.v. prioritaire en mogelijk nieuwe stoffen in de toekomst het hoofd te bieden.

Ik onderschrijf de noodzaak om op het gebied van de reductie van emissies van prioritaire stoffen innovatieve technieken en methodes te ontwikkelen. Ik vind het daarbij overigens van groot belang dat, ten aanzien van de prioritaire stoffen hier een sterke impuls van Brussel uitgaat, met het oog op het voorkomen van concurrentievervalsing tussen lidstaten. Het spijt mij te moeten vaststellen dat de Commissie op dit gebied tot op heden in gebreke blijft, door niet te komen met voorstellen voor communautaire maatregelen.

Innovatie ontstaat niet alleen door stimulering van rijkswege, maar wordt vooral bereikt door consequent in het beleid de opgave voor de KRW te schetsen en de actoren die daarvoor een bijdrage kunnen leveren daarop aan te spreken. Via het programma van ICES-KIS en het innovatieplatform VenW stimuleer ik daarnaast ook nadrukkelijk dat innovatie tot stand komt. Zoals de leden van de SP-fractie terecht aangeven, valt te verwachten dat er meer – nu nog onbekende – stoffen in de toekomst milieuvervuilend zullen blijken te zijn. Dat is immers wat de geschiedenis ons leert. Wanneer een nieuwe stof als «milieubelastend» wordt aange-merkt, zullen maatregelen moeten worden genomen. Daarbij zal zeker ook innovatie aan de orde komen.

De leden van de fractie van de SP maakten zich ook zorgen over het hoge aantal waterlichamen, met name met het oog op de administratieve lasten en de omvang van het controle-apparaat.

De verdeling in 1000 waterlichamen sluit aan bij de bestaande beheerspraktijk en is dan ook grotendeels «bottom-up» tot stand gekomen, op voorstel van de regionale waterbeheerders. Voor het gewone waterbeheer en het vergunningenbeleid leidt dit dan ook niet tot extra administratieve lasten. Doordat bij de monitoring en rapportage waterlichamen mogen worden samengevoegd tot clusters, zijn de kosten ook in dat opzicht niet direct gerelateerd aan het aantal waterlichamen. De omvang van het controleapparaat is gerelateerd aan de feitelijke waterrijke Nederlandse situatie waarin voorschriften als lozingsverboden moeten worden gehandhaafd en staat los van het precieze aantal waterlichamen dat daarbinnen voor de toepassing van de kaderrichtlijn wordt onderscheiden.

Deze leden vroegen welke rol voor de Eerste Kamer is weggelegd, mede omdat deze Kamer zelf juist met het oog op uitvoerbaarheid van wetten zichzelf een grote rol toedicht.

Omdat de notitie inzake pragmatische implementatie van de KRW is opgesteld op verzoek van de Tweede Kamer en nodig was om te komen tot mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in die Kamer, is in die notitie de nadruk komen te liggen op het afleggen van verantwoording aan de Tweede Kamer. Overigens worden ontwerpen van uitvoeringsmaatregelen die worden «voorgehangen» bij de Staten-Generaal, zowel aan de Tweede als aan de Eerste Kamer toegezonden. De nadruk ligt bij de Eerste Kamer op het bewaken van de kwaliteit van de formele wetgeving, wat gezien de positie en bevoegdheden van deze Kamer voor de hand ligt. Ook bij de uitvoering van de kaderrichtlijn water zou de Eerste Kamer zich naar mijn mening kunnen concentreren op de toetsing van de formele wetgevingskwaliteit.

Graag wil ik ten behoeve van laatstgenoemde bewakende rol nog enkele aanvullende opmerkingen maken. Het voorliggende wetsvoorstel biedt

een raamwerk voor de uitvoering van de kaderrichtlijn en voorziet daartoe in wijzigingen van de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer ten aanzien van de planvorming en de milieukwaliteitseisen. Het wetsvoorstel regelt uitsluitend de benodigde «overheidsmachinerie» en veroorzaakt geen administratieve of andere lasten voor het bedrijfsleven. Dat laatste kan pas over enkele jaren aan de orde komen, bij de formulering van stroomgebiedbeheersplannen en programma's van maatregelen. De algemene beleidslijn bij de uitvoering van EG-richtlijnen leidt tot een strikte implementatie, dat wil zeggen dat de wettelijke maatregelen zich beperken tot hetgeen volgens het EG-recht verplicht is en niet dienen als voertuig voor nationaal beleid. De eis van strikte wettelijke implementatie vanuit algemeen kabinetsbeleid spoort in dit geval goed met de wens van de betrokken overheidsinstanties op het niveau van rijk, provincies en waterschappen om aan te sluiten bij de bestaande bestuurlijke organisatie van het waterbeheer.

Met het oog op de tijdige uitvoering van de kaderrichtlijn in Nederland is reeds in 1998, toen de onderhandelingen in EG-kader nog gaande waren, op initiatief van het directoraat-generaal van de Rijkswaterstaat een projectgroep opgericht, waarin diverse geledingen van de ministeries van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zijn vertegenwoordigd, naast het Interprovinciaal overleg en de Unie van Waterschappen en met een agendalidmaatschap van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Voor verkenning van deelonderwerpen, waaronder wetgeving, zijn werkgroepen ingesteld. Het in dit gremium voorbereide wetsvoorstel is gedurende de verdere uitgebreide voorbereidingsprocedure in het algemeen met instemming begroet, zoals blijkt uit onderdeel 4.6 van de memorie van toelichting. De Raad van State adviseerde positief, met een aantal vrij technische opmerkingen, waaraan blijkens het nader rapport gevolg is gegeven.

Ook tijdens het rondetafelgesprek van de Vaste Commissie van Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer met onder andere een aantal bij de uitvoering betrokken organisaties, op 10 juni 2004, kwamen er desgevraagd instemmende reacties op het wetsvoorstel.

Tevens vroegen de leden van de SP-fractie of de staatssecretaris het tot haar taak rekent de uitvoering van de KRW intensief te volgen, ten einde tijdig te kunnen vaststellen of de vorderingen, de gemaakte afspraken en de kosten naar behoren worden ingevuld.

Dit is inderdaad het geval. De KRW wordt als onderdeel van het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW), dat op 2 juli 2003 door Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten is ondertekend, meegenomen in de jaarlijkse voortgangsrapportages, alsmede in de evaluatie van dit bestuursakkoord in 2006.

De leden van de fracties van de **SGP** en van de **CU** vroegen of de regering kan garanderen dat voldoening aan de verplichtingen uit de KRW op nationale schaal niet zal leiden tot inkrimping van het land- en tuinbouwareaal.

In het NBW is weergegeven dat de ruimte voor water gepaard zal gaan met een fors ruimtebeslag. De praktijk leert dat die claim met name ten koste zal gaan van landbouw- en tuinbouwareaal. Mijn inzet is dat door integrale aanpak van WB21 en KRW die ruimte zo efficiënt wordt benut dat een aanvullende claim voor KRW achterwege kan blijven. De invloed van de KRW zal eerder gevolgen hebben voor de intensiteit van de bedrijfsvoering (mest, gewasbeschermingsmiddelen). Extensivering van bodemgebruik leidt enerzijds tot een behoefte aan verdere

schaalvergroting. De gevolgen voor de land- en tuinbouw kunnen worden beperkt door gebruik te maken van het faseren van de termijnen uit de richtlijn met maximaal twee maal 6 jaar, of het vaststellen van lagere doelstellingen, beide indien sprake is van onevenredig hoge kosten.

De leden van deze fracties zouden voorts gaarne geïnformeerd worden over de mogelijk rechtstreekse werking van de kaderrichtlijn.

Particulieren kunnen zich, bij tekortschietende implementatie, na het verstrijken van de implementatietermijn beroepen op rechtstreeks werkende bepalingen van de richtlijn. Dit zijn bepalingen die onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn. De rechter kan eventueel nog bestaande nationale voorschriften die strijdig zijn met rechtstreeks werkende richtlijnbevestigingen buiten toepassing laten. Overigens moet de rechter nationale voorschriften waar mogelijk richtlijnconform interpreteren. Indien burgers schade lijden door de vertraging en zich tot de rechter wenden, kan deze de Staat veroordelen tot vergoeding van die schade. Het voorgaande lijkt echter bij de kaderrichtlijn in de eerste implementatiefase niet zo waarschijnlijk, omdat de voorschriften van de kaderrichtlijn die dit jaar of de komende jaren moeten worden uitgevoerd, vooral een voorwaardenscheppend karakter hebben. Vanaf eind 2009 en met name na ultimo 2015 wordt de kans duidelijk groter, althans in het geval dat de wettelijke implementatie onverhoopt te kort zou schieten, omdat de eind 2009 in concreto vast te stellen milieudoelstellingen in beginsel eind 2015 gerealiseerd zouden moeten zijn. Hierbij kunnen particulieren een eigen specifiek belang hebben. Overigens speelt ook dan nog de vraag of de in de KRW opgenomen doelstellingen, gelet op de noodzaak van concretisering per waterlichaam en de mogelijkheid van het toepassen van uitzonderingen, wel voldoende onvoorwaardelijk en nauwkeurig zijn om rechtstreeks te kunnen werken.

Verder vroegen deze leden of de regering het niet als een tekortkoming van de kaderrichtlijn ervaart dat de bestrijding van overstromingen en verdroging relatief weinig aandacht krijgen. Zij wilden graag vernemen of deze aspecten in het beleid op nationaal niveau de vereiste aandacht krijgen.

De KRW bevat alleen algemene verwijzingen naar waterkwantiteit. Recent heeft de EG-milieuraad echter conclusies aanvaard over een communautair hoogwaterbeleid, dat de komende tijd verder zal worden ontwikkeld in Brussel, overigens niet gekoppeld aan de KRW. Nationaal bestaat op dit punt natuurlijk voldoende beleid, denk aan het kabinetsstandpunt Anders omgaan met Water en het Nationaal Bestuursakkoord Water. De bestrijding van overstroming, wateroverlast en watertekorten hebben de hoogste prioriteit.

De leden van de fracties van de SGP en CU vroegen of bij de uitvoering van de richtlijn ook wordt gedacht aan maatregelen die het gebruik van drinkwater terugdringen voor ander gebruik dan menselijke consumptie.

Er zijn bij de uitvoering van de KRW geen voornemens maatregelen te nemen om het gebruik van drinkwater voor andere doeleinden dan menselijke consumptie terug te dringen. Bij gebruik van drinkwater anders dan voor consumptie dient onderscheid te worden gemaakt tussen gebruik in huishoudens en zakelijk/industriële gebruik. Voor gebruik in huishoudens is uitvoerig onderzoek gedaan naar de toepassing van huishoudwater. Huishoudwater is een verzamelnaam voor water te gebruiken in huishoudens voor andere toepassingen dan drinkwater, zoals toiletpoeling en de wasmachine. Op basis van het onderzoek is gebleken dat afzonderlijke distributie van huishoudwater slechts zeer beperkte

milieuwinst oplevert en dat levering van huishoudwater uit oogpunt van de volksgezondheid niet mogelijk is zonder uitvoerige regelgeving en strikte controle en handhaving. Voor nadere informatie hierover verwijs ik naar de brief van de Staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer van 13 augustus 2003 (Kamerstukken II, 26 484, nr. 9).

Voor zakelijk/industriële gebruik waarbij kan worden volstaan met water van een mindere kwaliteit dan die van drinkwater vormt de beschikbaarheid van betaalbare alternatieven de bepalende factor. Grosso modo kan worden gesteld dat deze alternatieven alleen voor zeer grote afnemers en op beperkte schaal beschikbaar zijn (industriewaterlevering, eigen winning en zuivering). Er is dan ook geen aanleiding om in relatie tot de uitvoering van de KRW hier speciale aandacht aan te besteden. Overigens merk ik op dat bij drinkwater de tarieven reeds zijn gebaseerd op volledige kostenterugwinning. Daarin zijn ook begrepen de kosten voor de heffingen voor onttrekking van grondwater en de belasting op leidingwater op grond van de Wet belastingen op milieugrondslag.

Bij het opstellen van de programma's van maatregelen en hun instrumentatie is sprake van een integrale afweging. Indien effectief en efficiënt, kan aan maatregelen worden gedacht die het gebruik van drinkwater terugdringen voor ander gebruik dan menselijke consumptie.

De leden van de fracties van de SGP en CU vroegen ook of het in het voornemen ligt om ook voor het onttrekken van oppervlaktewater voor economisch gebruik een heffing in te voeren en of het stelsel waarbij via bepaalde heffingen meer in rekening mag worden gebracht dan de kosten feitelijk bedragen gecontinueerd, dan wel uitgebreid zal worden.

Een heffing op het onttrekken van oppervlaktewater is niet noodzakelijk om te voldoen aan de redelijke mate van kostenterugwinning, zoals gesteld in artikel 9 van de KRW.

Nederland maakt al veel gebruik van het principe van kostenterugwinning bij de huidige financiering en kent hoge kostenterugwinningpercentages voor de onderscheiden waterdiensten. Verdere uitbreiding van het gebruik van heffingen is geen doel van de implementatie van de KRW in Nederland.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
K. M. H. Peijs