

Vergaderjaar 2002–2003

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 L327) (Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 12 juni 2003

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹, belast met het voorbereidend onderzoek, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen over dit wetsvoorstel.

Onder het voorbehoud dat de regering de in dit verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende beantwoordt, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij constateren, dat het wetsvoorstel voortvloeit uit de richtlijn Water van de Europese Unie. Deze richtlijn geeft een kader voor Europese maatregelen op het terrein van het waterbeleid. De implementatie roept veel vragen op.

De richtlijn bevat voorschriften ter bescherming van de waterkwaliteit en duurzame beschikbaarheid van water. Deze voorschriften kunnen op de korte of langere termijn gevolgen hebben voor uiteenlopende beleids-terreinen en wettelijke regelingen. De intentie kan worden onderschreven, maar zijn de mogelijke gevolgen in beeld?

De implementatie van eerdergenoemde richtlijn kan een goede aanleiding zijn verschillende waterwetten te integreren tot een integrale waterwet. Op deze manier kan de waterwetgeving effectiever en efficiënter worden ingericht. Kan de integrale waterwet binnen de termijnen van de implementatie worden gerealiseerd?

De leden van de CDA-fractie hebben het wetsvoorstel beoordeeld op inhoud, proces en organisatie. Op deze drie punten heeft de CDA-fractie veel kritiek. Harmonisatie van Europese wet- en regelgeving moet uitgangspunt zijn (zie regeerakkoord). Er bestaat echter de vrees, dat het kabinet niet 1 op 1 wil implementeren.

Bovendien wordt het proces te veel gestuurd door de betrokken overheden en wordt weinig ruimte geboden voor een discussie over uitvoer-

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteyn (PvdA), Dijksma (PvdA), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Meijer (CDA), Buijs (CDA), Timmermans (PvdA), van Bommel (SP), van der Staaij (SGP), Eurlings (CDA), Oplaat (VVD), Geluk (VVD), ten Hoopen (CDA), Dijsselbloem (PvdA), de Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Depla (PvdA), van As (LPF), van den Brand (GL), Duyvendak (GL), Gerkens (SP), van Haersma Buma (CDA), Bruls (CDA), van der Ham (D66), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), De Krom (VVD), Hermans (LPF), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD).

Plv. leden: Heemskerk (PvdA), Tichelaar (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Hessels (CDA), Koopmans (CDA), Smeets (PvdA), de Rooter (SP), Huizinga-Heringa (CU), van Lith (CDA), de Grave (VVD), Szabó (VVD), van Winsen (CDA), Van Dijken (PvdA), Haverkamp (CDA), Waalkens (PvdA), Herben (LPF), Vos (GL), Halsema (GL), Vergeer-Mudde (SP), Jager (CDA), Mastwijk (CDA), Giskes (D66), Van Dam (PvdA), Verdaas (PvdA), van Beek (VVD), van den Brink (LPF) en Luchtenveld (VVD).

baarheid in de samenleving. Vervolgens is een ambtelijke organisatie opgetuigd waar de samenhang en efficiency ontbreekt (te veel bureaucratie).

Specifiek moeten de mogelijkheden van ontheffingen worden opgehouden, kosten voor invoering van de richtlijn inzichtelijk zijn en momenten worden afgesproken waarop de Tweede Kamer weer met het kabinet kan discussieren, aldus de leden van de CDA-fractie. Deze algemene en specifieke kritiekpunten worden hierna uiteengezet.

De leden van de PvdA-fractie hebben met veel belangstelling kennis genomen van de voorliggende wetswijzigingen die nodig zijn om de kaderrichtlijn water te vertalen in nationale regelgeving. Opvallend is dat dit moet geschieden in 2003, het jaar dat door de Verenigde Naties is uitgeroepen tot het internationale jaar van het water. Daarom kunnen deze leden zich vinden in de considerans dat water als «erfgoed» beschermd moet worden, niet alleen in Nederland of in Europa, maar ook in de wereld.

De leden van de PvdA-fractie willen benadrukken dat de wetswijzigingen een goede, toch bescheiden, stap zijn. Goed, omdat de kaderrichtlijn water een veelvoud aan «oude» richtlijnen integreert om optimale zorg te dragen voor ons Europees water. Bescheiden, omdat de implementatie van de wet nog niet tot een daadwerkelijk uitvoeringstraject heeft geleid met een overzicht van de nodige acties en de bijbehorende kosten. Daarvoor is nog een lange weg te gaan dan alleen deze wetimplementatie. Daarom rijst de vraag: Wat is de planning voor de komende jaren en wat kan de Tweede Kamer op welk moment verwachten? Het handboek kaderrichtlijn water zou uitsluitel kunnen bieden, maar is nog niet definitief is vastgesteld. Waarom niet? De memorie van toelichting op bladzijde 30 geeft ook maar summier weer hoe de uitvoering zal plaatsvinden. «Geen woorden, maar daden» is een uitspraak die veelvuldig wordt gebruikt en die ook van toepassing kan zijn voor wetten en beleid, inclusief de Kaderrichtlijn. Daarom is de PvdA-fractie zeer geïnteresseerd in het antwoord op de vraag of het klopt dat de eerste afrekening al rond 2009 (administratie/monitorverplichting) kan worden verwacht. Of eerder?

De leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van de wetswijzigingen tot implementatie van de kaderrichtlijn water van de EU. Een goed waterbeleid, zowel kwantitatief als kwalitatief, is noodzakelijk. Niet alleen moeten overstromingen in Nederland voorkomen worden, ook moeten het milieu en de drinkwatervoorziening beschermd worden. Anderzijds moeten boeren kunnen boeren, is transport over water noodzakelijk en moeten bedrijven gebruik kunnen maken van het rivierwater. Goede wetgeving is noodzakelijk om dit alles op elkaar af te stemmen. De VVD-fractie is van mening dat goede waterwetgeving eenvoudig is en zo min mogelijk administratieve lasten met zich mee brengt.

Verschillende adviesorganen, waaronder de Commissie van Advies voor de Waterstaats-wetgeving, lagere overheden en belangenorganisaties pleiten voor vereenvoudiging van de complexe waterstaatwetgeving. De leden van de VVD-fractie waren verheugd te lezen in het document «Hoofdpunten van het regeringsbeleid» bij de begroting van 2003 dat het kabinet Balkenende I voornemens was te bezien hoe de zeven waterwetten samengevoegd kunnen worden tot één integrale waterwet. Welke vorderingen zijn er op dit gebied gemaakt? Gaat het kabinet Balkenende II de ingeslagen weg voortzetten?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Hoewel de titel van de wet anders doet vermoeden, heeft deze een betrekkelijk beperkte omvang. In de uitvoerige memorie van toelichting wordt duidelijk aangegeven hoe het wetsvoorstel moet worden gezien in het totale implementa-

tietraject ten aanzien van het waterdossier. De toelichting op de hoofdlijnen van de inhoud van de kaderrichtlijn verdient wat hen betreft navolging in andere wetgeving die strekt tot implementatie van richtlijnen. Deze leden hebben de indruk dat Nederland redelijk goed heeft geanticipeerd op de totstandkoming van richtlijn 2000/60/EG, onder andere door de oprichting van een breed samengestelde projectgroep (ministeries van V&W, VROM en LNV, alsmede het IPO, de Unie van Waterschappen en de VNG). Veelzeggend is in dit verband ook het relatief beknopte en positieve commentaar van de Raad van State op de wettekst en het grotendeels instemmende advies van de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving. Overigens betekent dit uiteraard niet dat Nederland in alle opzichten klaar is voor de implementatie. De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen in dit verband op de diverse commentaren, waarin bijvoorbeeld wordt gewezen op de te verwachten problemen met het terugdringen van diffuse bronnen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken het kabinet een meer expliciet oordeel te geven over de inhoud van de kaderrichtlijn dan op pagina 10 van de memorie van toelichting is gebeurd. Vindt de regering het ambitieniveau van de richtlijn voldoende, vooral voor wat betreft de termijn waarbinnen de doelstellingen moeten zijn gerealiseerd? Wordt het beleid – op onderdelen – strenger dan het tot nu toe gevoerde beleid? Vindt zij het een gemiste kans dat (nog) niet is gekozen voor een integrale benadering van het waterdossier? Loopt Nederland in dit opzicht in Europees verband voorop, gelet ook op het feit dat hier stemmen opgaan voor een integrale waterwet, onder andere bij de Unie van Waterschappen? Kan deze richtlijn worden gezien als een tussenstation op weg naar een richtlijn waarin ook de waterkwantiteit en de aanpak van overstromingen wordt verwerkt?

De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren of in het kader van de implementatie van de richtlijn is overwogen over te gaan tot een herschikking van de verantwoordelijkheden in het kader van het waterbeleid en het waterbeheer.

Het is de leden van de fractie van de ChristenUnie niet duidelijk waarom de staatssecretaris van VROM en de minister van LNV de toelichting op het wetsvoorstel niet hebben ondertekend.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige implementatiewet EG-kaderrichtlijn water. Zij constateren dat het wetsvoorstel ingrijpend is, in die zin dat het alle sectoren raakt die met het waterbeheer in Nederland te maken hebben. De leden van de SGP-fractie staan op zichzelf positief ten opzichte van de voornaamste ambities van de Kaderrichtlijn. De gekozen stroomgebied- en watersysteembenadering sluit bovendien aan bij de huidige Nederlandse invulling van het integraal waterbeheer. Deze leden constateren daarbij met instemming, dat het wetsvoorstel aanhaakt bij de huidige bestuurlijke organisatie en het vigerende planstelsel van het Nederlandse waterbeheer.

De leden van de SGP-fractie hebben echter ook kennis genomen van de grote zorgen omtrent de implementatie van de Kaderrichtlijn, die leven in onder meer de land- en tuinbouwsector. Uit deze sector komt in het bijzonder de vraag naar voren op welke wijze en hoe strikt Nederland de Kaderrichtlijn wil implementeren. Waar wil de regering precies uitkomen als het gaat om de waterkwaliteit van ons land, mede gelet op de specifieke ligging van ons land in Europa? Welke marges heeft Nederland bij de invoering van de Kaderrichtlijn? In hoeverre wordt bij de uitwerking van het wetsvoorstel de concurrentiepositie van het bedrijfsleven als toets gehanteerd? Dienen deze vragen niet allereerst te worden beantwoord, voordat wordt overgegaan tot concrete implementatie?

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de Kaderrichtlijn wellicht valt te beschouwen als een tussenstap naar een volgende, meer integrale Kaderrichtlijn, waarin ook de waterkwantiteit wordt geïntegreerd in het Europese waterbeleid. Is dit ook geen reden te meer om in Nederland te starten met het spoedig maken van een integrale waterwet, zoals onder meer bepleit door de Commissie Advies inzake de Waterstaatswetgeving?

2. Achtergrond, inhoud en belang kaderrichtlijn

2.1.2. Voorbereiding kaderrichtlijn

De voorbereiding van de kaderrichtlijn water duurde lang op Europees niveau. Maar in Nederland is gekozen voor een krappe (wettelijke) invoeringstermijn van minder dan één jaar. Dit terwijl de kaderrichtlijn al einde van het jaar 2000 is vastgesteld. Waarom is er zo lang gewacht met dit complex, veel omvattend, dossier? Is de regering van mening dat de verschillende belanghebbenden, c.q. stakeholders, genoeg tijd hebben gehad om hun reacties te geven? De richtlijn moet immers kunnen rekenen op breed draagvlak voor een optimale uitvoering. Een van de klachten die onder andere tijdens de door de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat georganiseerde hoorzitting naar voren kwam is de ambtelijke wijze waarop de voorbereiding van het kaderrichtlijntraject tot nu toe is verlopen. Hoe wordt het binnenkort een breed traject waarin ook de verantwoordelijkheden en de consequenties voor alle betrokkenen duidelijk worden? De leden van de PvdA-fractie verwijzen in verband hiermee ook naar artikel 14 – voorlichting en raadpleging van het publiek (MvT, blz. 8–9).

2.2. Hoofdpijnen inhoud kaderrichtlijn

Artikel 1. Hoofddoelstelling

De hoofddoelstellingen in artikel 1 van de kaderrichtlijn zijn bijzonder ruim en focussen vooral op waterkwaliteit (MvT, blz. 3). Dit, zo merken de leden van de PvdA-fractie op, betekent een behoorlijke cultuuromslag in de Nederlandse traditie van waterbeheer (tegen overstromingen) die zich richt op waterkwantiteit. Waterkwaliteit bestrijkt meer beleidsterreinen – milieu, ruimtelijke ordening, natuur, producten, landbouw en visserij – met veel meer deelnemers dan waterkwantiteit op zich. Deze leden zijn van mening dat een goede samenwerking tussen de ministeries van groot belang is. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat verkokering en versnippering van het waterbeleid over de diverse betrokken ministeries niet de overhand zal krijgen?

Bij alle wetgeving is het noodzakelijk om op voorhand voor ogen te hebben wat de wet beoogt en wat de resultanten en gevolgen van de invoering naar verwachting zullen zijn. De leden van de VVD-fractie willen dan ook graag weten wat volgens de regering de concrete doelstelling op het gebied van waterkwaliteit van deze implementatie is. Wat is het ambitieniveau? Wat zullen de Europese milieunormen bewerkstelligen? Kan de regering bevestigen dat – conform het regeerakkoord van mei 2003 – er met de implementatie van de kaderrichtlijn water (en de bijbehorende AMvB's) geen strengere waterkwaliteitsbeleid gaat gelden in Nederland dan dat Europa voorschrijft?

In de memorie van toelichting is verwoord dat de richtlijn op het gebied van waterkwantiteit veel minder specifiek is uitgewerkt dan de waterkwaliteit, omdat de Raad met eenparigheid van stemming in moet stemmen met besluiten over waterkwantiteit. Kan de regering aangeven welke Europese bepalingen er gelden op het gebied van waterkwantiteit? Kan tevens aangegeven worden welke verdragen Nederland op dit gebied

heeft gesloten met de omringende landen? Gelden er nog andere internationale afspraken op het gebied van waterkwantiteit? Zo ja, welke?

Artikel 3. Bepaling stroomgebiedsdistricten

De kaderrichtlijn water kiest voor de organisatie en realisering van de doelstellingen het stroomgebiedbeheer (MvT, blz. 4). Concreet betekent dat dat Nederland vier stroomgebieden moet indelen (Maas, Rijn, Schelde, Eems) en per stroomgebied een stroomgebiedbeheersplan moet opstellen. Dit is niet te verwarren met het stroomgebiedsdistrict dat over Nederlandse grenzen heen kan reiken. De leden van de PvdA-fractie zijn daarom de regering erkentelijk dat de tekst van het ontwerp van het Besluit grenzen stroomgebiedsdistricten (AMvB) al naar de Tweede Kamer is toegestuurd, nog vóór publicatie in de Staatscourant. Zo wordt het duidelijker hoe het districtenaanpak eruit gaat zien voor Nederland. Maar dat zegt nog niets over de te halen resultaten. Als een stroomgebiedsdistrict buiten de Nederlandse autoriteiten valt, maar toch binnen de eisen van de kaderrichtlijn voor kwaliteit, wie is de eindverantwoordelijke? Het Rijk, ofwel het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, is het bevoegd gezag voor wateroppervlakte (kwantiteit & kwaliteit) en eindverantwoordelijke ten opzichte van de provincie (toezicht waterschappen) en de waterschappen zelf (regionale wateren). Maar provincies en gemeenten delen het gezag met betrekking tot grondwater. Dit terwijl grondwaterbeheer moet worden toebedeeld aan het dichtst bij gelegen stroomgebied. Is deze gezagsverdeling adequaat? Moet er niet één coördinator per stroomgebied komen op den duur (bijvoorbeeld één waterschap per gebied)? En hoe werkt het met de handhaving? Wie is aansprakelijk als de lagere overheden hun verplichtingen niet nakomen?

Artikel 4. Milieudoelstellingen

De leden van de PvdA-fractie merken op dat Nederland haar wateren in één van de drie categorieën moet delen – kunstmatig, sterk veranderende en natuurlijke wateren – en daar horen verschillende milieudoelstellingen bij – (in dezelfde volgorde) een goede chemische toestand, een goed ecologisch potentieel en een goede ecologische toestand. Als Nederland veel wateren aanwijst als «natuurlijk», moet zij dan veel meer doen? De ecologische normstelling is bijvoorbeeld ook minder streng dan wat voor drinkwater nodig is. Onduidelijk is hoe hiermee wordt omgesprongen. Hoe vindt de functietoewijzing plaats, door wie (de Europese Unie of Nederland), en op basis van welke argumenten? Wat voor termijnen liggen hierbij vast en is verlenging mogelijk? Wat de oppervlaktewateren zijn, die onder de richtlijn vallen, moet blijikbaar nog worden vastgesteld. Is de regering van mening dat voor Nederland vooral de definitie van de «kustmatige en sterk veranderde waterlichamen» van belang is, omdat Nederland met zijn sterk door mensen beïnvloede waterhuishouding hier veel van heeft? De Memorie van Toelichting is onvoldoende duidelijk op dit punt (zie ook MvT, blz. 27). Wanneer komt er een Europees richtsnoer hieromtrent?

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat Nederland op het einde van vier stroomgebieden ligt en afhankelijk is van de inspanningen van bovenstrooms gelegen lidstaten (MvT, blz. 5–6). Alle vervuiling komt in ons land terecht – het «afvalputje» van Europa. Of de richtlijn een resultaats- of inspanningsverplichting inhoudt is dus wel degelijk van belang. De PvdA-fractie wenst hier meer helderheid hierover. Valt uit de memorie van toelichting inderdaad te lezen dat de doelstellingen pas eind 2015 moeten worden bereikt? En dat deze deadline verlengd kan worden met twee periodes van zes jaar, waardoor de uiteindelijke deadline 2027 is? Is de richtlijn zo flexibel of wordt Nederland onnodig verrast door het Hof van

Justitie? En hoe past dit bij een districtenbenadering (stroomgebieden) waarbij alles hiernaar toe komt, waarbij nogmaals aangetekend moet worden dat een district volgens de kaderrichtlijn water het gehele stroomgebied omvat en er dus meerdere landen deel van uitmaken. Het geeft te denken dat de tot nu toe gemaakte afspraken om waterkwaliteit te verbeteren niet zijn gehaald – de diffuse verontreinigingsbronnen vormen een groot probleem. Bij het uitkomen van het recente rapport van de Commissie Integraal Waterbeheer heeft ook de kroonprins daar met veel nadruk op gewezen. Maar hoe schoon kan of moet het water in Nederland werkelijk zijn als de kaderrichtlijn geïmplementeerd is? Wat voor visie ligt hier aan ten grondslag? Is er voldoende geld gereserveerd voor de komende jaren om de (verplichte) doelstellingen te kunnen halen?

Artikel 6. Register van beschermde gebieden

De leden van de PvdA-fractie zijn bezorgd over de administratieve lasten die het gevolg zijn van de indeling van oppervlaktewaterlichamen – de «eerste karakterisering» – en het aanleggen van registers voor gebieden die bijzondere bescherming nodig hebben, alsook de verplichting tot monitoring (MvT, blz. 6). Hoe wordt ervoor gezorgd dat de administratieve lasten tot een minimum blijven? Deze leden zijn ook beducht voor het beeld dat het gehele implementatieproces veel bureaucratie maar weinig resultaat zal opleveren. Ook willen zij opmerken dat het moeilijk wordt de verschillende (beschermde) gebieden (registers) nog eind 2004 aan te wijzen als de stroomgebiedsdistricten niet snel vastgelegd worden.

Artikel 7. Voor de drinkwateronttrekking gebruikt water

De kaderrichtlijn vereist bijzondere bescherming voor drinkwater. Echter, ecologische normen zijn minder streng dan wat voor drinkwater nodig is. Uit een reactie van VEWIN blijkt dat voor 86 stoffen drinkwaternormen strenger zijn dan ecologische normen. Kan de regering hierover een toelichting geven en ook ingaan op het VEWIN voorstel om ecologische normen aan te vullen met drinkwaternormen, zoals deze al gelden? En komen de gebieden die buiten de functietoekenning vallen, maar eveneens belangrijk voor waterkwaliteit, ook in aanmerking voor bescherming? De leden van de PvdA-fractie wijzen in verband hiermee graag naar bladzijde 26 van de memorie van toelichting.

Artikel 9. Kostenterugwinning

Het principe dat de vervuiler betaalt is een belangrijk beginsel, samen met de terugwinning van de kosten van waterdiensten. Daar kunnen de leden van de PvdA-fractie zich in vinden. Maar de lidstaten kunnen ook andere factoren laten meewegen – sociale, milieu-, en economische effecten alsook geografische en klimatologische omstandigheden. In hoeverre is dit een ontsnappingsclausule? Hoe kan die worden gebruikt? Is de regering voornemens om van deze «escape» gebruik te gaan maken?

Artikel 11. Programma van maatregelen

In het programma van maatregelen is het de leden van de PvdA-fractie opgevallen, dat er geen specifieke melding wordt gemaakt van landbouw en nitraat. Waar valt dit onder in het programma van maatregelen?

Artikel 14. Voorlichting en raadpleging van het publiek

In artikel 14 van de richtlijn wordt opgemerkt, dat een voorlichtingstraject wordt ingezet en het publiek wordt geraadpleegd over het tijdschema en het werkprogramma voor de vaststelling van stroomgebiedbeheers-

plannen. De leden van de CDA-fractie vragen hoe de voorlichting en inspraak wordt vormgegeven.

Artikel 24. Implementatietermijn

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke gevolgen niet tijdige implementatie van de richtlijn met zich meebrengt. Acht de regering inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voor het eind van het jaar reëel? Deze leden wijzen op de nauwe koppeling tussen het wetsvoorstel en het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). Is de regering van plan voorafgaand aan de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer het NBW gereed te hebben en aan de Kamer te sturen? Aansluitend informeren deze leden naar de stand van zaken in andere lidstaten. Ligt de beoogde implementatie overal op schema? Zullen andere landen naar verwachting hun wetgeving ingrijpender moeten aanpassen dan Nederland?

Deze leden verzoeken de regering in een schematisch overzicht weer te geven op welke momenten de implementatie van de richtlijn moet leiden tot actie van de betrokken overheden.

De leden van de SGP-fractie merken op, dat het de intentie is om uiterlijk 22 december 2003 de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel in beide Kamers te hebben afgerond. Dat is een zeer krap tijdschema. Wat zijn de gevolgen als het wetsvoorstel niet tijdig wordt aangenomen in beide Kamers?

3. Gevolgen voor Nederland

3.1. Stroomgebiedsdistricten

Voor de uitvoering van de richtlijn worden internationale commissies voor de vier stroomgebieden aangewezen. Daarnaast bestaan al langer platforms per stroomgebied. De leden van de CDA-fractie vragen hoe deze platforms zich verhouden tot de internationale commissies. Waarom moet een apart overleg voor de Rijn worden ingesteld?

Bij conflicten kunnen de autoriteiten in de internationale riviercommissies geen knopen doorhakken of juridisch bindende besluiten nemen. Worden er conflicten verwacht bij de internationale samenwerking? Stelt Nederland specifieke eisen aan deze samenwerking en hoe worden deze ontvangen?

Hoe is de afstemming tussen decentrale overheden geregeld? Zijn er op ruimtelijk gebied knelpunten te verwachten door het verschil in gebiedsbenadering tussen de deelstroomgebiedsvisies en de nog op te stellen stroomgebiedbeheersplannen? Heeft de richtlijn consequenties voor vergunningen en (streek)plannen?

Op lokaal niveau zijn plannen en programma's opgesteld, die van waarde kunnen zijn bij uitvoering van het wetsvoorstel, waaronder beheersplannen van waterschappen en de gemeentelijke water- en rioleringsplannen. Op welke wijze worden deze plannen bij de implementatie betrokken? Wie coördineert op lokaal niveau?

Op bladzijde 11 van de memorie van toelichting wordt gesproken over toewijzing van de zogenaamde grondwatervoorkomens. Die zou moeten worden bepaald aan de hand van de meest praktische situaties. Wat wordt hiermee bedoeld? Hoe wordt bij de implementatie omgegaan met grondwaterbeheer?

Met betrekking tot de stroomgebiedsdistricten refereren de leden van de PvdA-fractie weer aan hun commentaar op hoofdstuk 2. Zij menen dat een resultaatsverplichting centraal moet staan, waarbij samenwerking met bovenstrooms lidstaten van groot belang is alsook de afrekening op hun

concrete resultaten. Maar, zoals al eerder gevraagd, als een stroomgebieddistrict buiten de Nederlandse autoriteiten valt, maar toch binnen de eisen van de kaderrichtlijn voor kwaliteit, wie is de eindverantwoordelijke? Immers, de kaderrichtlijn-verplichtingen zijn alleen «richtinggevend» voor de internationale commissies, waarvan er één – de Rijn Commissie – alleen een «facilitaire rol» speelt. Zo blijft de vraag over: hoe schoon kan of moet het water in Nederland werkelijk zijn als de kaderrichtlijn geïmplementeerd is en moet reken op de aanpak van diffuse bronnen buiten Nederlandse grenzen? Wat voor visie ligt hier aan ten grondslag? Het ontbreken van een visie betreuren deze leden zeer. Een plan, in dit geval het stroomgebiedbeheersplan, kan het beste worden uitgewerkt aan de hand van een duidelijke visie en doelstelling met bijbehorende, beheersbare, actiepunten. Eén coördinator per stroomgebied zou de voortgang het beste kunnen bewaken. Maar volgens de leden van de PvdA-fractie wordt dat onmogelijk met de vele bestuurslagen die Nederland rijk is. De verantwoordelijkheidsverdeling is niet helemaal helder. Hetzelfde geldt voor de financiële lasten en wie voor de kosten moet opdraven. Naar de mening van deze leden stelt VEMW terecht de vraag: welke besparing in planlast en coördinatiekosten voor overheden kan worden gerealiseerd door de watersector te organiseren volgens de structuur van de richtlijn? Graag zouden de leden van de PvdA-fractie hier antwoord op willen zien. Dit sluit weer aan bij de eerder geuite zorgen over de administratieve lastendruk in verband met monitoring en registratie.

De leden van de VVD-fractie kunnen volledig instemmen met een internationale stroomgebieddistrictsbenadering. Wel hebben deze leden nog een aantal vragen over de internationale samenwerking. Zo wordt gesteld dat lidstaten zich met niet-lidstaten gezamenlijk moeten inspannen in hetzelfde stroomgebieddistrict om de doelstellingen van artikel 4 te kunnen halen. Water stroomt van hoog naar laag en trekt zich niets aan van landsgrenzen. Hoe wordt voorkomen dat een lidstaat door Europa beboet wordt voor het niet halen van de milieudoelstellingen, terwijl het water bovenstrooms – in een niet lidstaat – dusdanig is verontreinigd dat de milieunormen benedenstrooms (Nederland) niet haalbaar zijn? Gedeelten van Noord-Holland en Noord-Nederland die rechtstreeks op zee afwateren worden toegevoegd aan het stroomgebied van de Rijn. Wat gebeurt er met die gebieden in Zeeland en Zuid-Holland die rechtstreeks afwateren op zee, of bestaan dergelijke gebieden niet? Waarom worden de gebieden in Noord-Holland en Noord-Nederland gevoegd aan het stroomgebieddistrict van de Rijn en waarom worden deze niet gedefinieerd als nationale stroomgebieddistricten? Waarom moet de afwatering en waterkwaliteit van deze gebieden in een internationale context worden besproken? Wat is hiervan de meerwaarde? Waarom behoort de afwatering van bijvoorbeeld Friesland tot de afwatering van de Rijn en niet tot bijvoorbeeld de Eem? De leden van de VVD-fractie zouden over deze beweegredenen graag uitleg krijgen.

Voor de internationale coördinatie worden de reeds bestaande riviercommissies (ICBM, ICBS, ICBR en de subcommissie Eemsdollar en de permanente Duits-Nederlandse grenswaterencommissie) verantwoordelijk. De besluiten die deze commissies nemen hebben geen bindende rechtskracht. Houdt dit in dat er internationale verdragen moeten worden gesloten? Kunnen de riviercommissies sancties opleggen? Een aantal landen zal toegevoegd worden aan de bestaande rivierencommissies. Houdt dit in dat deze landen ook zeggenschap / invloed krijgen over zaken die de commissies nu al regelen, zoals de scheepvaart? Zo ja, acht de regering dit wenselijk? Zo ja, hoe wordt voorkomen dat door toevoeging van deze landen de daadkracht van de commissies afneemt? Kan de regering meer inzicht verschaffen in de taken en bevoegdheden van het Rijnwaterdirecteurenoverleg?

In de vijftiende voortgangsrapportage Deltaplan Grote Rivieren hebben de leden van de Tweede Kamer kunnen lezen dat er niet alleen een Internationale Commissie ter Bescherming van de Maas, maar ook een Internationale Maas Commissie bestaat (IMC). De leden van de VVD-fractie vragen of per stroomgebiedsdistrict inzichtelijk kan worden gemaakt welke internationale commissies er bestaan, die zich met waterkwaliteit en kwantiteit bezig houden? Kan er per commissie aangegeven worden wat de aandachtspunten zijn?

Op bladzijde 12 lezen de leden van de VVD-fractie dat er één coördinerende autoriteit moet zijn in Nederland. Gesteld wordt dat drie ministers gezamenlijk deze autoriteit vormen. Is dit toegestaan en waarom acht de regering dit wenselijk? Is drie kapiteins op één schip niet wat veel?

3.2. Normstelling

Ingevolge artikel 16 van de richtlijn wordt een lijst van prioritaire stoffen vastgesteld. Binnen twee jaar na vaststelling van deze lijst zal de Europese Commissie ten aanzien van deze stoffen met voorstellen voor maatregelen en normen komen. De leden van de CDA-fractie vragen of wetgeving voor industrie en agrarische sector moet worden gewijzigd.

Wat zijn de raakvlakken tussen de implementatie van de richtlijn en het huidige milieubeleid (emissie, gewasbescherming, mest), en in hoeverre zijn hierin nog onduidelijkheden of knelpunten? Wat zijn de sociaal-economische gevolgen voor de sectoren als landbouw, industrie, midden en kleinbedrijf?

In de stroomgebiedbeheersplannen worden waterkwaliteitsdoelstellingen opgenomen. Daarnaast krijgen deze doelstellingen een wettelijke basis.

Wat wordt in dit licht bedoeld met een verdergaand stand-stillregime?

Hoe verhoudt zich dit met de opmerkingen over strikte implementatie? Is het uitvoerbaar en haalbaar?

De leden van de CDA-fractie vragen zich af, hoe met termijnen en doelstellingen van de implementatie om te gaan. Gezien mogelijk vergaande gevolgen is het zeer wenselijk termijnen zoveel mogelijk op te rekken.

Deelt de regering deze mening? Is de regering bereid maximale termijnen met andere lidstaten te overleggen?

Het wetsvoorstel roept vragen op over normstelling en beoordelingsmethode. Hoe wordt ingespeeld op het feit dat functiegerichte normstelling niet langer verplicht is onder de nieuwe kaderrichtlijn? Moet wetgeving hiervoor aangepast worden? Heeft Nederland een geschikte ecologische beoordelingsmethode?

Hoe worden de waterkwaliteitsnormen beoordeeld? De Europese Unie komt waarschijnlijk met waterkwaliteitsdoelstellingen die strenger zijn dan het huidige Nederlandse beleid. Hoe worden de doelstellingen ingevuld en gemonitord. Wat is de definitie van «goede toestand»?

Nederland moet een «goede toestand» (chemisch/ecologisch) bereiken voor haar oppervlakte water. Dit terwijl de waterkwaliteit op veel plaatsen niet is gerealiseerd. De leden van de PvdA-fractie wijzen in dit verband op de recente Milieubalans 2003 van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, waarin staat dat de Maximaal Toelaatbaar Risico (MTR) voor nitraat en fosfaat vaak wordt overschreden. Grenswaarden zijn in de maak (dochterraichtlijn 2006) voor waterkwaliteit die vergelijkbaar of strenger zijn dan de Nederlandse MTR-normen die overigens geen verplichtende, ofwel wettelijke, verankering genieten. Deze leden vragen zich af of er voldoende wordt nagedacht wat de kaderrichtlijn zal betekenen voor bijvoorbeeld landbouw en natuur in Nederland. Is er wel een relatie gelegd met de bestrijdingsmiddelenwet of het mestbeleid (nitraatrichtlijn), en het producten- en stoffenbeleid? Graag zouden deze leden wat meer aandacht hiervoor willen zien. Op welke termijn kan een gecombineerde aanpak voor puntbronnen en diffuse bronnen worden verwacht? Wat voor

(ingeschatte) kosten zijn hiermee gemoeid om toch te voldoen aan de normen? Hoeveel vrijheid heeft Nederland om derogatie te vragen? Wat is de relatie tussen de kaderrichtlijn water en de voortgang en vernieuwing van het Europees stoffenbeleid?

De leden van de VVD-fractie vragen of er bij het opstellen van de Europese normen rekening gehouden met de ligging van de verschillende landen. Met andere woorden: gelden voor Nederland, dat benedenstrooms ligt, dezelfde normen als voor de bovenstrooms gelegen landen? Zo nee, zijn er mogelijkheden om hierover – binnen het stroomgebied-district – afspraken te maken? Hoe wordt voorkomen dat Nederlandse bedrijven en organisaties geen gebruik meer kunnen maken van het water, omdat buurlanden net (of niet) aan de normen voldoen, waardoor het water al maximaal vervuild is voordat het de Nederlandse grens bereikt? Zijn de Europese normen strenger dan de huidige Nederlandse normen? Kan de regering een overzicht geven van de huidige Nederlandse milieunormen en de Europese normen die in de Nederlandse wateren gaan gelden? Kan de regering uitleggen wat bedoeld wordt met «goede toestand van het oppervlaktewater»? Waarom is dit niet in de wet gedefinieerd? Kan aangeven worden in welke gevallen er conform artikel 4 van de Europese Richtlijn uitzonderingen kunnen worden gemaakt op de nieuwe Europese milieunormen?

Bezien moet worden of het beleid dat verwoord is in de Vierde nota waterhuishouding past binnen de kaderrichtlijn. De leden van de VVD-fractie vragen waarom dat nog niet bekend is.

Waterleidingbedrijven geven aan dat beoordeling van de waterkwaliteit vanuit ecologisch oogpunt leidt tot grote problemen, omdat de normen voor drinkwater niet altijd gelijk zijn aan de normen voor de ecologie. Is het waar dat de Europese normen (Richtlijn oppervlakte water voor drinkwatervoorziening) voor oppervlaktewater, dat gebruikt wordt drinkwatervoorziening, strenger zijn dan de normen in de kaderrichtlijn water? Zijn de huidige Nederlandse normen voor de kwaliteit van het oppervlakte water, dat gebruikt wordt voor de drinkwatervoorziening, in sommige gevallen strenger dan de ecologische normen? Wat zijn de financiële en de ecologische gevolgen van het handhaven van de huidige kwaliteitsnormen voor oppervlaktewater voor drinkwatervoorziening?

De wet zegt dat drinkwatervoorzieningen moeten worden beschermd. De leden van de VVD-fractie vragen hoe dit moet gebeuren en waarom dit niet in de wet is verankerd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie achten het vanzelfsprekend dat de regering ernaar streeft het huidige beschermingsniveau van drinkwaterbronnen uit oppervlaktewater te handhaven. Zij vragen of het in dat kader niet noodzakelijk is naast de voorgestelde ecologische normen ook drinkwaternormen te hanteren. De Vewin wijst erop dat voor 86 stoffen de drinkwaternormen strenger zijn dan de ecologische normen.

De leden van de SGP-fractie constateren, dat er bij de drinkwatersector gereede twijfel bestaat of de kaderrichtlijn, en daarmee ook de implementatiewet, de kwaliteit van grondwater afdoende zal garanderen. Deze leden willen in dit verband de volgende vragen stellen. In hoeverre is het mogelijk om in de uitwerking van het begrip «goede toestand» zowel drinkwaternormen als ecologische normen te hanteren? In hoeverre wordt het mogelijk om beschermde gebieden voor de drinkwaterbereiding uit oppervlaktewater aan te wijzen? Wanneer zal het criterium drinkwater uit oppervlaktewater voor de toelating van bestrijdingsmiddelen worden geoperationaliseerd?

De leden van de SGP-fractie onderkennen, dat de waterkwaliteitsnormen die nu en in de nabije toekomst op Europees niveau zullen worden uitge-

dacht een stuk strenger zullen zijn dan de normen die thans in Nederland gelden. Op dit moment slaagt Nederland er echter al niet of nauwelijks in de eigen waterkwaliteitsnormen te halen, vooral vanwege onvoldoende aanpak van diffuse bronnen en waterverontreiniging. Acht de regering de hogere Europese normen redelijkerwijs haalbaar? Om aan de Europese normen te kunnen voldoen, zal tenminste een flinke aanscherping van de regelgeving nodig zijn op het terrein van mest, bestrijdingsmiddelen en het producten- en stoffenbeleid. Is dat realistisch? Wat zijn daarvan de consequenties voor bijvoorbeeld de land- en tuinbouw, in het bijzonder ten aanzien van het mestbeleid? Wat zullen de kosten zijn die zijn verbonden aan het voldoen aan deze hogere normen? Zal de Kader-richtlijn water voor agrariërs opnieuw de nodige administratieve lasten met zich kunnen brengen en het streven naar «minder regels» doorkruisen?

3.3. Emissie/immissiebeleid

Op bladzijde 14 van de memorie van toelichting staat, dat het emissiebeleid noodzakelijk wordt geacht. De leden van de CDA-fractie vragen hoe dit zich verhoudt tot artikel 22 op bladzijde 9. Daar staat, dat de richtlijn die voorziet in de vaststelling van emissiewaarden per 22 december 2000 is komen te vervallen.

Wat zijn de gevolgen voor het mestbeleid? Hoe moet in dit licht het derogatieverzoek in het kader van de Nitraatrichtlijn worden beoordeeld? Welke consequenties heeft de richtlijn voor het Nederlandse mestbeleid, aangezien minstens de Maximaal Toelaatbare Risiconormen gehaald moeten worden?

De aanpak van diffuse bronnen zal worden geregeld op basis van het productenbeleid krachtens de Wet milieubeheer in een hoofdstuk Stoffen en Producten. Op welke termijn kan een en ander worden gerealiseerd, vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie.

3.4. Financiering en kostenterugwinning

Voor elk stroomgebieddistrict wordt een economische analyse uitgevoerd. In EU verband wordt nu nader van gedachten gewisseld over de wijze waarop deze analyse gestalte zou kunnen krijgen. De leden van de CDA-fractie vragen hoe Nederland daarmee omgaat. Wat is de inzet van Nederland?

Het huidige decentrale financieringsstelsel voldoet in belangrijke mate aan het beginsel van kostenterugwinning voor waterdiensten alsook aan het principe dat «de vervuiler betaalt» (MvT, blz. 16–17). Kan deze stellingname nader worden onderbouwd? Hoe worden de lasten onder de verschillende gebruikers precies verdeeld en hoe wordt de milieuprijs hiervoor vastgesteld? Zijn er initiatieven voor handen om het financieringsstelsel te vereenvoudigen en te verbeteren? Wanneer kunnen de leden van de PvdA-fractie hierover een voorstel tegemoet zien?

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat wetgeving alleen zinvol is als de wetten handhaafbaar zijn. Zij pleiten dan ook voor een goede financiële onderbouwing van de gevolgen van de implementatie. Welke extra kosten brengt de wet met zich mee voor burgers, bedrijfsleven en de verschillende overheden? Wat zijn de financiële gevolgen van de nieuwe milieunormen voor de landbouw? In de memorie van toelichting wordt gesteld dat een financiële onderbouwing nog niet mogelijk is. Wanneer zullen de financiële gevolgen van de wetgeving in kaart zijn gebracht? Waarom is een financiële onderbouwing nu niet mogelijk? De waterschappen en provincies staan in het kader van het Bestuursakkoord Water

voor een grote financiële opgave. Hoe realistisch acht de regering het dat zij ook extra geld kunnen besteden aan de doelstellingen van de implementatie van de kaderrichtlijn?

De verplichte economische analyse moet rekening houden met het principe «terugwinning van kosten voor de waterdiensten» (blz. 16). Dit is in de ogen van de leden van de VVD-fractie een eerlijk en liberaal principe. Met welke diensten wordt rekening gehouden? Voor welke diensten gaat gelden dat de gebruiker betaalt? Het kan toch niet zo zijn dat een Nederlander in de toekomst moet betalen voordat hij een duik in de een recreatieplas, rivier of de zee kan nemen! Er moeten ook ramingen worden gemaakt voor toekomstige investeringen. Hierbij vraagt de VVD-fractie zich af wat de termijn is waarop de voorspellingen betrekking hebben. Op bladzijde 17 wordt gemeld dat op korte termijn wordt bezien of er voor het onttrekken van water betaald zal moeten worden. Wat zouden hiervan de gevolgen zijn voor de drinkwaterprijs?

Wat is de kostendekkingsgraad van de rioleringsdiensten gemiddeld in de Nederlandse gemeenten? Mag een gemeente alle waterdiensten, zoals aanleg rioleringsstelsel, beheer en onderhoud ontwateringsvoorzieningen en afkoppelingsvoorzieningen, middels de rioolheffing bekostigen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

3.4.2. Terugwinning van kosten voor waterdiensten

In de richtlijn wordt kostenterugwinning niet voldoende hard gemaakt, zodat een oneerlijke internationale concurrentieverhouding kan ontstaan. Landen die kosten niet of weinig doorberekenen worden immers niet gedwongen dit te veranderen. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bereid is hier op communautair niveau aandacht voor te vragen. Bij de terugwinning van kosten voor waterdiensten wordt op bladzijde 16 in de memorie van toelichting gesproken over het principe van «de vervuiler betaalt». Is bij de implementatie dit altijd goed toepasbaar? Is het altijd mogelijk om precies in beeld te brengen wat oorzaak en gevolg is? Wordt er ook gedacht aan vergoedingen?

Het begrip «waterdiensten» wordt ruim uitgelegd en gekoppeld aan kostenterugwinning. De leden van de PvdA-fractie vragen of een opsomming kan worden gegeven van de (mogelijk) verschillende «waterdiensten» en de bijbehorende kosten (of heffingen) die deze moeten betalen. Concreter: de gemeentelijke rioleringszorg kan als waterdienst worden gezien. Zij kan gebruik maken van het rioolrecht als financieringsinstrument. Onduidelijk is echter welke voorzieningen via het rioolrecht mogen worden bekostigd. Een ander voorbeeld kan de drinkwaterindustrie zijn.

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering te reageren op de opmerkingen van de Vewin (brief 17 april 2003, pag. 3) met betrekking tot de stelling in de memorie van toelichting dat zal worden bezien of er aanleiding bestaat om het onttrekken van oppervlaktewater uit de rijkswateren alsnog aan een heffing dan wel een financieel vergunningvoorschrift te onderwerpen.

3.5. *Uitvoering*

3.5.2. Samenhang met WB21

Er is een landelijke organisatie in de benen gezet om de coördinatie van de implementatie ter hand te nemen. Hoe verhoudt deze organisatie zich met de ambtelijke inzet voor andere beleidstrajecten, zoals WB21 en

NBW? De leden van de CDA-fractie vragen zich af of deze trajecten in elkaar kunnen worden gevlochten.

Er zijn op landelijk niveau werkgroepen in het leven geroepen, die op thematische onderdelen de implementatie verder uitwerken. De uitwerking vindt echter ook per stroomgebied plaats. Dat laatste zou, vanwege de integraliteit, het juiste niveau moeten zijn. Wat is de meerwaarde van de landelijke werkgroepen?

De leden van de PvdA-fractie erkennen dat er raakvlakken zijn tussen het waterbeleid voor de 21e eeuw (WB21) en de kaderrichtlijn. Het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) is onderdeel van het WB21. Er zijn voorde- ringen geboekt, maar wat is de status hiervan? Is het NBW al onderte- kend? Wat is de financiële commitment van het rijk voor het akkoord? Tot 2015 is geschat dat een bedrag van € 4,5 mrd. nodig is. De PvdA-fractie pleit voor de behandeling van het NBW, nog ruim voor de behandeling van deze implementatiewet. Alleen dan is het mogelijk te beoordelen of het NBW handen en voeten geeft aan de kaderrichtlijn water.

Waterschappen en het rijk maken beheersplannen voor de waterkwantiteit en de waterkwaliteit. Het rijk kent ook een nota waterhuishouding. Provincies zijn verplicht waterhuishoudingsplannen en milieubeleidsplannen te maken. Gemeenten moeten rioleringsplannen opstellen en maken vaak milieubeleidsplannen. De leden van de VVD-fractie vragen wat er gebeurt met deze plannen (op het gebied van water) als in 2009 de nieuwe Nota waterhuishouding van kracht wordt (blz. 18)? Blijven alle overheden verplicht al deze plannen op te stellen? Zo ja, worden al deze plannen dan ook gemonitord? Zo nee, komt er een overgangsbepaling voor de periode tot 2009 voor plannen die aflopen? Met andere woorden: moet een water- schap, waarvan een waterbeheersplan afloopt in 2006 een beheersplan opstellen voor de periode tot 2009 conform de huidige wetgeving? De leden van de VVD-fractie zijn verheugd te lezen op bladzijde 19 van de memorie van toelichting dat er één gemeenschappelijke bestuurlijke en ambtelijke coördinatie- en communicatiestructuur komt voor de uitvoe- ring van de kaderrichtlijn en WB21.

3.5.4. Uitvoeringskosten

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat er nog geen uitwerking is van geraamde kosten. Deze uitwerking is echter noodzakelijk voor de politieke afweging, of op ingezette weg moet worden doorgedaan. Wanneer kan deze uitwerking worden gegeven? Kan de regering een overzicht geven van eisen en kosten voor overheden, burgers en bedrijfsleven?

In hoeverre kan een garantie worden gegeven, dat implementatie niet leidt tot vergroting van de bureaucratie en administratieve lasten? Het (agraris)ch) bedrijfsleven kampt met een enorme administratieve lasten- druk. Daarnaast moet er niet te veel nadruk worden gelegd op enorm veel rapportageverplichtingen.

De leden van de PvdA-fractie vinden het teleurstellend dat er geen duidelij- k beeld is over de uitvoeringskosten. De kosten worden in de loop der tijd zichtbaar, vanaf 2006. Zij verwachten van de kant van de regering minstens een inschatting te zien. Wat zijn bijvoorbeeld de tussen- resultaten van het IBO-onderzoek over (de kosten van) water? Kan hier melding van worden gemaakt?

De waterwetgeving is zeer complex. Ook zijn er zeer veel overheden betrokken bij het waterbeheer. Bedrijven en organisaties zien vaak «door het woud van regels en wetten het bos niet meer». Anderzijds zegt de memorie van toelichting (blz. 20) dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven niet zullen stijgen. De leden van de VVD-fractie vragen welke

stappen er worden ondernomen om te zorgen dat informatie over de waterwetgeving en het aanvragen van vergunningen bij diverse overheden inzichtelijk wordt voor bedrijven en organisaties.

De leden van de fractie van de ChristenUnie leiden uit de toelichting op het wetsvoorstel af dat pas in 2006 zicht ontstaat op de kosten voor de burgers en bedrijven. Zij gaan ervan uit dat de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven nadrukkelijk wordt betrokken bij de verdere vormgeving van het beleid.

Intussen zal vermoedelijk wel zicht bestaan op de te verwachten gevolgen van de kaderrichtlijn water voor het mestbeleid, voor de administratieve lastendruk voor de agrariërs en voor het gewasbeschermingsbeleid. Kan dat punt speciaal worden belicht?

De Unie van Waterschappen gaat ervan uit dat substantiële uitvoeringskosten door het rijk zullen worden gecompenseerd. Wil de regering hierop reageren?

De VNG hecht eraan dat de hemelwatercomponent in de waterketen-financiering inzichtelijk wordt gemaakt, teneinde onder andere het afkoppelen van verharde oppervlakten te stimuleren. Kan deze suggestie in beleid worden omgezet?

De leden van de SGP-fractie constateren, dat de ambities van de kaderrichtlijn op zichzelf genomen hoog zijn. Tegelijkertijd kent de richtlijn in hun ogen diverse, riante ontsnappingsmogelijkheden. Zo is er op meerdere punten sprake van inspanningsverplichtingen in plaats van resultaatsverplichtingen. Ook krijgen lidstaten een bijzonder lange termijn (eventueel tot 2027) om de doelstellingen te bereiken. De stelling lijkt daarom verdedigbaar, dat de richtlijn inhoudelijk niet al te hard is. Geheel anders ligt het echter met de administratieve inspanningen die lidstaten moeten plegen in het kader van meten, registreren en monitoren. Is het risico denkbeeldig, dat er een enorme bureaucratistische rompslomp wordt gecreëerd met relatief weinig inhoudelijk resultaat, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

In hoeverre is voorts bij de voorbereiding van het wetsvoorstel een vereenvoudiging van bestaande plan- en rapportageverplichtingen overwogen, zo vragen de leden van de SGP-fractie. In welke mate kunnen bestaande verplichtingen worden vervangen? In hoeverre kan het wetsvoorstel een bijdrage leveren aan de beperking van administratieve lasten?

De leden van de SGP-fractie constateren, dat de regering hard werkt aan het in kaart brengen van de financiële en organisatorische consequenties van de implementatie van de kaderrichtlijn voor provincies, gemeenten en waterschappen. De leden van de SGP-fractie vinden het echter van wezenlijk belang om deze – mogelijk ingrijpende – consequenties te kunnen betrekken bij hun oordeelsvorming over het voorliggende wetsvoorstel. Om die reden vragen zij de regering om een helder inzicht in deze (financiële en organisatorische) consequenties.

In lijn met het voorgaande vragen de leden van de SGP-fractie of mogelijk substantiële uitvoeringskosten van decentrale overheden in verband met de implementatie van de kaderrichtlijn (onder meer voor de waterschappen) door het rijk zullen worden vergoed.

4. Het wetsvoorstel

4.1.1. Strikte implementatie

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat van «strikte implementatie» wordt uitgegaan. Wat betekent dit? Nederland heeft reeds diverse wetten en regels gericht op verbetering van de waterkwaliteit. Inzicht over effecten van deze wet- en regelgeving op de waterkwaliteit is noodzakelijk. Kan per omgaande inzicht worden gegeven in de «Waterkwaliteits Effect Rapportage»?

Nederland heeft bij een uitzonderlijke positie, vanwege het feit dat voor een belangrijk deel de waterkwaliteit wordt bepaald door andere lidstaten. In dit kader wordt wel eens gesproken over «Nederland als het putje van Europa». Hoe wordt met dit gegeven omgegaan? Behoren in dit kader ontheffingen tot de mogelijkheden?

De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat de Commissie bij het niet realiseren van doelstellingen benedenstrooms, als gevolg van tekortkomingen bovenstrooms, ook allereerst de bovenstroomse lidstaten aanspreekt. Zou niet juist gezocht moeten worden naar optimale, te verzekeren (afdwingbare) medewerking van de betrokken landen?

Bij de implementatie ligt de nadruk op waterkwaliteit. Echter, de waterkwaliteit hangt nauw samen met de waterkwantiteit. Op welke manier wordt aan het waterkwantiteitsbeheer aandacht besteed? Is het niet zinvol kwaliteitsmaatregelen per stroomgebied af te stemmen met kwantitatieve maatregelen?

De richtlijn heeft een kwantiteitsdoelstelling. Het is onduidelijk, hoe de Nederlandse regering wil omspringen met de realisering van de kwantiteitsdoelstelling. Er moet enerzijds maatwerk in de regio worden geleverd en anderzijds internationaal worden afgestemd. Wat zijn de mogelijke gevolgen voor Ruimte voor de Rivier?

Nederland is een lappendeken van verschillende gebieden met verschillende functies conform Europese wet- en regelgeving. In hoeverre worden bij implementatie van de richtlijn aan vogel- en habitatrictlijngebieden bijvoorbeeld andere eisen gesteld dan aan overige gebieden? Welke consequenties zal dat dan met zich meebrengen?

De inzet van Nederland is «strikte implementatie». Aldus wordt alleen wat noodzakelijk is overgenomen in de Nederlandse wetgeving. Dit terwijl de keus ook had kunnen vallen op een integrale waterwet of een uitbouw van de Wet op de waterhuishouding, aldus de leden van de PvdA-fractie. Verschillende organisaties hebben gepleit voor een integrale waterwet, waaronder het Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzeeland-gelegenheden, de Raad voor het openbaar bestuur en de Commissie Advies inzake de Waterstaatswetgeving. Waarom is daar geen gehoor aan gegeven? Of wordt hier spoedig aan gewerkt?

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat het onderliggende wetsvoorstel voorziet in de aanpassing van een tweetal wetten. In de memorie van toelichting wordt echter gemeld dat een groot aantal wetten in Nederland moet worden aangepast (blz. 20). Wanneer worden bijvoorbeeld de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet milieubeheer en de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 gewijzigd? Moeten bijvoorbeeld de Waterleidingwet, Meststoffenwet, Nitraatrichtlijn, wetgeving m.b.t. rioleering, baggerwerkzaamheden, financiering van waterkeringen etc. gewijzigd worden? Heeft de implementatie van de kaderrichtlijn water gevolgen voor de wetgeving op het gebied van ruimtelijk ordening? Kan de regering een overzicht – in tijd – geven van alle wetten en besluiten die aangepast moeten worden?

Op welke manier heeft de implementatie van de kaderrichtlijn gevolgen voor de binnenvaart? Moet wetgeving op het gebied van de binnenvaart

gewijzigd worden? De kaderrichtlijn water is ook van toepassing binnen de territoriale wateren. Heeft dit gevolgen voor de zeescheepvaart(-wetgeving)? Zo ja, welke? Op welke manier wordt Nederland verantwoordelijk voor lozingen en dumping binnen de territoriale wateren vanaf schepen?

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de regering heeft gekozen voor een beleidsarme implementatie van de kaderrichtlijn. Voorgesteld wordt om twee wetten te wijzigen, de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer. Het Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden (OWN) wijst erop dat ook andere wetten ten gevolge van de richtlijn zullen moeten worden gewijzigd, zoals de Bestrijdingsmiddelenwet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Is de noodzaak van tijdige implementatie de enige reden dat die wijzigingen nu nog niet zijn voorbereid of in elk geval nog niet worden meegenomen in het voorliggende wetsvoorstel? Wanneer kunnen de wijzigingsvoorstellen met betrekking tot andere wetten tegemoet worden gezien?

De leden van de SGP-fractie constateren dat met het wetsvoorstel slechts de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer worden gewijzigd. Bij deze wetten zal het naar alle waarschijnlijkheid echter niet kunnen blijven. Welke wetten zullen naar verwachting als gevolg van de kaderrichtlijn eveneens moeten worden aangepast en op welke termijn?

De leden van de SGP-fractie merken op dat er heel veel inhoudelijke raakvlakken bestaan tussen het Nationaal Bestuursakkoord water (NBW) en de implementatie van de kaderrichtlijn waater. Deze leden betreuren het derhalve dat de Tweede Kamer op dit moment nog niet kan beschikken over het definitieve NBW. Wanneer zal dit wel het geval zijn? In hoeverre zal het NBW bepalend kunnen zijn voor de nadere uitvoering van de kaderrichtlijn?

De leden van de SGP-fractie willen graag vernemen hoe andere EU-landen omgaan met de implementatie van de Kaderrichtlijn. Welke doelstellingen met welk ambitieniveau worden in deze landen geformuleerd? Welke interpretaties van de keuzevrijheden ten aanzien van het ambitieniveau maken zij?

4.2.2. Maatregelenprogramma

De wijziging op de Wet op waterhuishouding moet in ieder geval een maatregelenprogramma opnemen – normen, monitoring, informatie, prioritering (MvT, blz. 20–21). En ook een verwijzing verwerken in de bestaande planvormen. Milieu-, streek-, en natuurplannen moeten de kaderrichtlijn «in acht nemen» of «rekening houden met» (zie ook MvT, blz. 23)? De Wet milieubeheer biedt het kader voor het opnemen van bepaalde wijzigingen van de kaderrichtlijn, zoals, o.a. goede ecologische toestand per watertype, standstil clausules, monitoringsverplichtingen, en het bijhouden en opzetten van registers van beschermde gebieden. Waarom worden de Bestrijdingsmiddelenwet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren ook niet gewijzigd met vergelijkbare of aanvullende aanpassingen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Is dit wel overwogen en met welke argumenten voor of tegen?

4.2.3. Stroomgebiedbeheersplannen

Op grond van de kaderrichtlijn zijn de lidstaten verplicht afzonderlijke stroomgebieden aan te wijzen en stroomgebiedbeheersplannen op te

stellen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe deze plannen zich verhouden tot de huidige Nederlandse deelstroomgebiedsvisies.

4.3.2. Milieukwaliteitsdoelstellingen oppervlaktewaterlichamen

Landen moeten op grond van de kaderrichtlijn oppervlaktewateren indelen. Wordt deze indeling – kunstmatig en sterk veranderde wateren en natuurlijke wateren – door de Europese Commissie getoetst of zijn landen vrij om deze indeling te maken? Wanneer is naar verwachting de Europese richtsnoer gereed? Waarop wordt de indeling naar grondwatergebieden gebaseerd?

De kaderrichtlijn stelt een goede grondwaterstand aan als milieudoelstelling. Wat wordt verstaan onder een goede grondwaterstand? Welke gevolgen heeft het Europese beleid voor provincies en waterschappen die kampen met verdrogingsproblematiek? Welke gevolgen heeft het beleid voor lokale overheden die te maken hebben met wateroverlast?

De leden van de VVD-fractie vragen wie er in Nederland verantwoordelijk is voor het grondwaterbeheer; provincie, waterschap of het rijk?

Welke bepalingen gelden er voor het maken van indelingen voor grondwatergebieden? Aan welke normen wordt de waterkwaliteit getoetst door Europa: de door Europa gestelde minimumeisen (kunstmatig sterk veranderde wateren) of de door de lidstaat opgestelde gebiedsindeling? De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat in het regeerakkoord van mei 2003 is opgenomen dat Nederland geen nieuw beleid zal maken dat strenger is dan dat Europa voorschrijft. Hiermee moet in de ogen van deze leden rekening worden gehouden bij het opstellen van een indeling naar watertype en grondwatertype. Wanneer wordt de gebiedsindeling voor Nederland gemaakt? Wie houdt zich hiermee bezig en op welke wijze is er inspraak? Op welke manier heeft de Tweede Kamer hierop invloed?

4.4. Uitvoeringsmaatregelen

Sinds de vaststelling van de richtlijn lijkt een intensief ambtelijk proces te zijn gestart. Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen stellen in overleg en los van elkaar notities, procedures en handboeken op. Deze bureaucratie is een groot zorgpunt. Transparantie en stroomlijning in implementatie zijn een voorwaarde.

Alle beslisdocumenten van de regering op nationaal en Europees niveau, bijvoorbeeld als het gaat over kwaliteitseisen en normstelling, dienen voor verzending naar Brussel eerst in de Tweede Kamer te worden besproken. Kan de regering toezeggen de Tweede Kamer voortdurend te informeren?

De regering onderzoekt nog «voorstellen voor algemene bevoegdheden om in dringende gevallen juiste uitvoering van EG-recht te bewerkstelligen». Het gaat om het van rijkswege corrigerend optreden bij lagere regelgeving en besluiten die in strijd zijn met de communautaire wet- en regelgeving. Waar wordt aan gedacht, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Er zou bijvoorbeeld in de Wet op de waterhuishouding een aanvullende taakverwaarlozingsregeling kunnen worden toegekend aan de provincie/Rijksoverheid. Volgens de regering volstaat artikel 60 Waterschapswet. Welke argumenten zijn hiervoor aan te dragen?

De leden van de CDA-fractie missen in het wetsvoorstel aanknopingspunten om het eerdergenoemde ambtelijke proces om te zetten in een maatschappelijk proces, waarin stakeholders op verschillende niveaus betrokken kunnen worden. Hoe kan op korte termijn dit maatschappelijk proces handen en voeten worden gegeven?

In het verlengde hiervan constateren de leden van de CDA-fractie, dat er

geen platform bestaat voor de maatschappelijke discussie met stakeholders. Dit platform is nodig voor draagvlak en voor de toets van voorstellen aan ontwikkelingen in de praktijk. Is het kabinet bereid zo'n platform komende maanden in te stellen?

Het stappenplan emissie/immissie wordt opgenomen in het handboek voor waterbeheerders. In hoeverre is er betrokkenheid mogelijk bij de totstandkoming van dit stappenplan immissietoets voor nieuwe emissies en uitbreiding van bestaande emissies? Past dit plan bij de 1 op 1 implementatie waar de CDA-fractie aan hecht?

4.5. Handhaving en toezicht

De leden van de VVD-fractie vragen wat voor Nederland en voor de lagere overheden de consequenties zijn voor het niet halen van de doelstellingen. De provincies, waterschappen en gemeenten zijn tevens bevoegde autoriteiten. Houdt dit in dat zij direct door Europa verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor het niet halen van de milieudoelstellingen? Kunnen de lagere overheden direct door de Europese Commissies boetes opgelegd krijgen? Zo ja, hoe verhoudt zich dit tot het feit dat alleen staten aangeklaagd kunnen worden bij het Europese Hof van justitie? Zo nee, moet in de Nederlandse wet verankerd worden welke overheid waarvoor verplichtingen heeft, zodat boetes en dergelijke op de verantwoordelijke overheid verhaald kunnen worden?

4.6. Voorbereiding wetsvoorstel

4.6.1. Advies Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving

De Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving wijst erop dat de uitvoering van de kaderrichtlijn niet volledig is gegarandeerd. Zij adviseert een aanvullende taakverwaarlozingsregeling, aan de provincies toe te kennen. Ook de Raad van State vraagt aandacht voor dit aspect. De raad adviseert nader in te gaan op de wijze waarop naleving van communautaire verplichtingen door decentrale overheden wordt verzekerd. Naar het oordeel van de leden van de fractie van de ChristenUnie wordt in de stukken nergens afdoende gereageerd op dit advies. Zij verzoeken de regering nader te onderbouwen waarom niet wordt overgegaan tot een taakverwaarlozingsregeling conform het voorstel van de Staatscommissie. Is het enige argument om ervan af te zien een regeling in de Wwh te treffen het gegeven dat de regering zich beraadt over voorstellen voor algemene bevoegdheden om in dringende gevallen juiste uitvoering van EG-recht te bewerkstelligen? Wanneer verwacht de regering een standpunt te kunnen innemen ten aanzien van de betreffende aanbevelingen van de Interdepartementale commissie voor constitutionele aangelegenheden en wetgevingsbeleid (ICCW) en van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICCR)?

De leden van de SGP-fractie merken op dat de regering op dit moment niet voelt voor het introduceren van een taakverwaarlozingsregeling in de Wet op de waterhuishouding analoog aan de taakverwaarlozingsregeling uit artikel 60 Waterschapswet. Dit werd wel bepleit door de toenmalige Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving (1999). Kan nader onderbouwd worden waarom artikel 60 Waterschapswet zou kunnen volstaan? Is daarmee gegarandeerd dat in kwesties die de kaderrichtlijn raken de provincies kunnen ingrijpen als een waterschap wettelijk vereiste besluiten niet neemt, en de rijksoverheid kan ingrijpen indien de provincie haar verantwoordelijkheden niet waarmaakt?

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I Wijziging Wet op de Waterhuishouding

Artikel 1

Diverse wateraangelegenheden zijn aan de orde. Gezien de samenhang van deze wateraangelegenheden is integrale voorbereiding en uitvoering van beleid en efficiënte inzet van middelen gewenst. De leden van de CDA-fractie stellen daarom voor de coördinatie hiervan bij de minister van Verkeer en Waterstaat neer te leggen.

Artikel 2b

In dit artikel wordt voorgesteld het initiatief voor overleg van de betrokken bestuursorganen per stroomgebieddistrict neer te leggen bij Onze minister. Waarom moet de minister initiatief nemen? Wat wordt concreet bedoeld met «initiatief» en wanneer zou dit initiatief genomen moeten worden, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Op grond van het voorgestelde artikel 2b Wwh zijn de verschillende betrokken overheden verantwoordelijk voor het verrichten van analyses en beoordelingen van de kenmerken van elk stroomgebieddistrict of van het op hun grondgebied gelegen deel van een internationaal stroomgebieddistrict. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of zij daarvoor voldoende zijn geëquipeerd. Zij verwijzen naar het commentaar van de Unie van Waterschappen ter zake, waarin wordt getwijfeld aan nut en noodzaak van monitorings- en rapportageverplichtingen.

Artikel 3

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of en zo ja hoe lokale overheden kunnen worden geconfronteerd met additionele eisen boven de reeds bestaande saneringsoperaties. Daarnaast informeren zij in hoeverre bouwactiviteiten en gebruiksmogelijkheden van gemeenten rond watergangen kunnen worden beperkt door de toekenning van functies aan oppervlaktewateren in stroomgebiedbeheersplannen. In welke mate zullen gemeenten bij de vaststelling van die plannen worden betrokken?

Artikel 4

Plannen zijn voorbereid en of worden uitgevoerd, zoals Maaswerken, Ruimte voor de Rivier, IJsselmeer, Waddenzee en Kustlinie. Dubbel werk moet worden voorkomen. De leden van de CDA-fractie vinden dat het overzicht van waterbeheerskwesties bij aanvang van inwerkingtreding van stroomgebieddistricten beschikbaar moet zijn.

Artikel 7 en 9

De leden van de SGP-fractie vragen hoe precies de bevoegdheidsverdeling luidt tussen provincie en waterschappen inzake de aanwijzing van waterlichamen als «kunstmatig» of «sterk veranderd». Welk bestuurslichaam wijst precies welk waterlichaam aan? Impliceren deze bepalingen, dat alle wateren die de provincie niet aanwijst als «kunstmatig» of «sterk veranderd» als natuurlijk waterlichaam worden beschouwd met alle consequenties van dien?

Artikel II Wijziging Wet milieubeheer

Artikel 12.11

In dit artikel wordt gewezen op het bijhouden van een of meer registers gericht op registratie van beschermde gebieden. De leden van de CDA-fractie vragen op welke manier de functies van de gebieden in kaart worden gebracht. Worden de deelstroomgebiedsvisionen daarbij betrokken? Zijn alle drinkwateronttrekkingsgebieden daarbij in beeld?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennis genomen van de zorgplicht met betrekking tot de registratie van beschermde gebieden. De waterlichamen die voor de drinkwatervoorziening gebruikt worden, moeten in het register van beschermde gebieden worden opgenomen. Kan worden aangegeven hoe die verplichting voor oppervlaktewateren kan worden nagekomen, mede in het licht van de voorgestelde afschaffing van de functiegerichte waterkwaliteitseisen voor oppervlaktewateren? In het verlengde hiervan vragen deze leden aandacht voor de opmerking van de Vewin dat de verplichting van de Kaderrichtlijn om drinkwaterbronnen uit oppervlaktewater te beschermen aanleiding moet zijn om de instrumentatie voor deze bescherming te verbeteren. Dit uitgangspunt zou er bijvoorbeeld toe moeten leiden dat gebieden als de Bommelerwaard als beschermd gebied voor winning van drinkwater uit oppervlaktewater moeten kunnen worden aangewezen. Waarom kennen wij wel grondwaterbeschermingsgebieden, maar geen oppervlaktewaterbeschermingsgebieden?

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

De griffier van de commissie,
Roovers