

Vergaderjaar 2003–2004

**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)**

**Nr. 6**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 10 oktober 2003

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat besteedt in het verslag uitgebreid aandacht aan de implementatie van de EG-kaderrichtlijn water. Vooral het gestelde in de memorie van toelichting over de uitvoering van de beoogde wijzigingswet blijkt aanleiding te geven tot opmerkingen en vragen. Mede namens de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wil ik daarop als volgt reageren.

**1. Inleiding**

Bij de inleidende vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, de SGP en de ChristenUnie komen enige gemeenschappelijke punten naar voren. Zo vragen de leden van diverse fracties om meer duidelijkheid over de precieze gevolgen van de kader-richtlijn voor het Nederlandse beleid. Met name wordt geïnformeerd naar de speelruimte die de kaderrichtlijn lidstaten laat en naar de wijze waarop Nederland deze zal benutten. Voorts stellen de leden van alle fracties vragen over de totstandbrenging van een integrale waterwet. Een en ander geeft aanleiding tot het opnemen van inleidende beschouwingen over ambities, derogaties, kosten en een integrale waterwet, voorafgaande aan de verdere beantwoording.

*Ambities*

De leden van alle genoemde fracties vragen zich in verschillende bewoordingen af welk ambitieniveau Nederland nastreeft bij de implementatie van de richtlijn. Dit is inderdaad een uiterst belangrijke vraag, omdat het antwoord bepalend is voor de maatregelen die genomen dienen te worden en dus in belangrijke mate ook voor de financiële gevolgen. Het ambitieniveau zal vooral blijken uit de bindende milieudoelstellingen. De richtlijn kent in zeer algemene termen gestelde milieudoelstellingen, waarbij de «goede toestand» van oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen centraal staan. Voor oppervlaktewaterlichamen kent

die goede toestand een ecologische en een chemische component, voor grondwaterlichamen een kwantitatieve en een chemische component. Stapsgewijs worden deze doelstellingen grotendeels door de lidstaten zelf geconcretiseerd; in grote lijnen gaat dit als volgt.

In de periode tot eind 2004 dient een beschrijving van de stroomgebieden te worden gegeven. Het gaat dan om een eerste indeling en karakterisering van waterlichamen, het beschrijven van de huidige toestand van het water, het in beeld brengen van de effecten van menselijk handelen op de toestand van het water en (voor oppervlaktewateren) het formuleren van zogenaamde referentieomstandigheden per type waterlichamen op basis waarvan in een volgende periode de uiteindelijke ecologische doelstellingen moeten worden afgeleid. Het schaalniveau waarop de waterlichamen worden onderscheiden is in belangrijke mate bepalend voor de haalbaarheid van (met name) de chemische doelstellingen voor bestrijdingsmiddelen en nutriënten. Het onderscheiden van waterlichamen op het niveau van sloten zou bijvoorbeeld betekenen dat deze doelstellingen ook in afzonderlijke sloten gerealiseerd zouden moeten worden. Vervolgens gaat in 2006 de monitoring van de watertoestand van start, hetgeen aanvullende gegevens zal opleveren. Daarnaast voorziet de kaderrichtlijn in vaststelling van een richtlijn met chemische doelstellingen voor de zogenaamde prioritaire stoffen met betrekking tot oppervlaktewateren in het jaar 2006 en in de vaststelling van een richtlijn met specifieke criteria voor de beoordeling van de goede chemische grondwatertoestand in 2005.

Pas in de periode 2006–2009 kan echt duidelijk worden wat voor Nederland de kosten voor behalen van de doelstellingen zijn. Bij het opstellen van de stroomgebiedbeheersplannen – waarbij ook de inbreng van belanghebbenden en geïnteresseerden een belangrijke rol zal spelen – vindt immers de definitieve karakterisering en begrenzing van de waterlichamen en de vaststelling van de daarbij behorende doelstellingen plaats. Bij de concretisering van de doelstellingen moeten de technische voorschriften van bijlage V worden toegepast en komt waar nodig de toepassing van de derogatiebepalingen (uitzonderingsclausules) van artikel 4 aan de orde; hierna volgt daarover een afzonderlijke uiteenzetting. Eveneens zal in de periode 2006–2009 de aanwijzing van kunstmatige of sterk veranderde waterlichamen plaatsvinden. De aanwijzing van dergelijke waterlichamen gaat gepaard met de vaststelling van een per waterlichaam af te leiden ecologische doelstelling waarbij bestaande fysieke ingrepen in dat oppervlaktewaterlichaam in stand kunnen worden gelaten.

De vraag welk ambitieniveau we nastreven wordt dus in twee fasen beantwoord, op hoofdlijnen en in niet-bindende vorm op korte termijn, juridisch bindend – ten dele op EG-niveau – en exact vanaf 2005. Op de korte termijn zijn de inspanningen erop gericht dat bij overheden en belanghebbenden een gemeenschappelijk beeld ontstaat welk ambitieniveau we met de implementatie van de kaderrichtlijn nastreven, mede in het licht van de maatregelen die daaruit kunnen voortvloeien en de kosten daarvan. Hiertoe wordt spoedig door de betrokken bewindslieden in overleg met de bestuurlijke partners een notitie voor de Tweede Kamer opgesteld. Uitgangspunt ten aanzien van het ambitieniveau is dat het bestaande Nederlandse waterkwaliteitsbeleid wordt voortgezet, voor zover de normering van de kaderrichtlijn dit toelaat.

### *Derogaties*

In vragen en opmerkingen van de zijden van alle genoemde fracties komt het toepassen van derogatiebepalingen aan de orde. De richtlijn biedt in de eerste plaats zowel de mogelijkheid voor minder strenge milieudoelstellingen (artikel 4, vijfde lid) alsook de mogelijkheid om de termijn voor het behalen van de goede toestand te verlengen (artikel 4, vierde lid).

Dit laatste kan worden toegepast met maximaal twee maal zes jaar, dus 22 december 2027 is de uiterste datum voor het behalen van de doelstellingen. Om misverstanden te voorkomen wijs ik erop dat geen ontheffing behoeft te worden aangevraagd bij de Europese Commissie; het gaat dus niet om «toestemming vragen aan Brussel». Deze derogaties kunnen overigens niet lichtvaardig worden toegepast, maar dienen aan de volgende algemene voorwaarden te voldoen:

- de toepassing ervan dient te worden vermeld en toegelicht in het stroomgebiedbeheersplan en elke zes jaar opnieuw te worden gezien;
- de toestand van het waterlichaam mag niet verslechteren;
- de realisatie van de doelstellingen in andere waterlichamen van het stroomgebied mag niet blijvend worden verhinderd of in gevaar gebracht, stroomopwaarts noch stroomafwaarts (artikel 4, achtste lid).

Meer specifiek is een termijnverlenging slechts toegestaan als wordt voldaan aan één van de volgende voorwaarden:

- de voor de doelstelling nodige verbeteringen zijn slechts technisch haalbaar in perioden die de gestelde termijn overschrijden;
- de verwezenlijking van de verbetering binnen de termijn zou onevenredig kostbaar zijn; de natuurlijke omstandigheden beletten een verbetering van de toestand binnen de termijn.

Wat onevenredig kostbaar is, geeft de richtlijn overigens niet aan.

Het vaststellen van minder strenge milieudoelstellingen is slechts mogelijk onder de volgende specifieke voorwaarden:

- de waterlichamen zijn als gevolg van menselijke activiteiten zodanig belast of de natuurlijke gesteldheid is van dien aard dat het behalen van de doelstellingen niet haalbaar of onevenredig kostbaar is;
- er zijn geen betaalbare milieugunstiger alternatieven waarmee kan worden voldaan aan de sociaal-economische en maatschappelijke behoeften die worden gediend door die activiteiten;
- de best mogelijke toestand die haalbaar is dient binnen de gestelde termijnen te worden gerealiseerd.

In de tweede plaats kunnen (op grond van artikel 4, zevende lid) ook nieuwe activiteiten zoals de aanleg van nieuwe infrastructuur een rechtvaardiging vormen voor het niet behalen van de milieudoelstellingen. Dat is slechts toegestaan binnen de hierboven genoemde voorwaarden en mits het ontwikkelingen betreft van overwegend maatschappelijk belang. Te denken valt aan het aanleggen of uitbreiden van havens, een vliegveld, woonwijken, etc.

Ook is er een derogatiebepaling in verband met calamiteiten (artikel 4, zesde lid).

Er is discussie mogelijk over de vraag of de derogatiemogelijkheden ook van toepassing zijn ten aanzien van de beschermde gebieden; dit onderwerp wordt nog nader verkend.

Een speciale afwijkende ecologische subdoelstelling (goed ecologisch potentieel) betreft oppervlaktewaterlichamen die door de mens zijn gevormd (bijvoorbeeld kanalen) of die ingrijpend door de mens zijn veranderd. Met dit laatste wordt bedoeld op het aanbrengen van harde oeverbeschermingen, uitdiepen van de vaargeul, kanaliseren en reguleren van waterlopen, en dergelijke, maar niet op de aanwezigheid van bijvoorbeeld grote lozings. De doelstelling goed ecologisch potentieel wordt overigens in artikel 4, eerste lid, bij de algemene doelstellingen al genoemd voor de desbetreffende waterlichamen en houdt dus geen derogatie in. De hier bedoelde waterlichamen kunnen onder de voorwaarden die zijn genoemd in artikel 4, derde lid, worden aangewezen als zogenaamde kunstmatige dan wel sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen.

Volgens specifieke technische voorschriften mogen voor die waterlichamen zodanig lagere doelstellingen worden vastgesteld dat deze de functies uit hoofde waarvan de ingrepen hebben plaatsgevonden, niet in gevaar brengen. Ook hiervoor geldt dat aan alle bovengenoemde rand-

voorwaarden moet zijn voldaan om binnen de gestelde termijnen zo dicht mogelijk bij de hogere milieudoelstellingen uit te komen.

### *Kosten*

Het wetsvoorstel als zodanig bevat geen voorschriften en veroorzaakt geen kosten voor burgers of bedrijfsleven. Dat laatste kan te zijner tijd wel het geval zijn via het op te stellen programma van maatregelen. In het voorgaande is al vermeld, dat over de ambities van de uitvoering van de kaderrichtlijn, mede gelet op de maatregelen die daaruit voort kunnen vloeien en de kosten van die maatregelen voor burgers en bedrijfsleven, een afzonderlijke notitie wordt voorbereid, die aan de Tweede Kamer zal worden gezonden.

Ten aanzien van de kosten voor overheden wordt er alles aan gedaan om zo efficiënt mogelijk te opereren, onder andere via ondersteuning van rijkswege in de uitvoering van taken die decentrale uitvoering behoeven, maar in belangrijke mate op eenvormige wijze kunnen of moeten worden verricht. De economische analyse van het watergebruik wordt zelfs geheel op rijksniveau verricht, overigens wel met betrokkenheid van het Interprovinciaal overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen en de VNG. De kaderrichtlijn is natuurlijk niet een volledig nieuw element in het waterbeheer en voor veel taken kan worden voortgebouwd op inspanningen uit het verleden. Maar met name voor de toepassing van de ecologische parameters en indelingen is er sprake van nog wat experimenteel karakter, mede door de wenselijkheid om in de pas te lopen met de wijze van uitvoering in de ons omringende landen, die ook weer wordt beïnvloed door zich ontwikkelende internationale afspraken. Het zorgvuldig ramen van de kosten is derhalve nog niet goed mogelijk. In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) is afgesproken is dat de kosten van uitvoering van de kaderrichtlijn binnen enkele jaren worden geëvalueerd.

### *Integrale waterwet*

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, de SGP en de ChristenUnie hebben opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over het tot stand brengen van een integrale waterwet. Begin 2002 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW) gevraagd te adviseren over integrale waterwetgeving. De CAW beschrijft in haar advies dat de bestaande wetgeving niet voldoet aan algemene wetgevingseisen van transparantie, samenhang en consistentie<sup>1</sup>. De CAW adviseert om een nieuwe integrale waterwet tot stand te brengen.

Naar mijn mening kan de waterwetgeving door integratie en stroomlijning sterk aan kwaliteit en eenvoud winnen, hetgeen uiteraard de toepassing van de regels zal vergemakkelijken. Van belang is ook dat het op een integrale leest schoeien van de waterwetgeving goed aansluit bij de benadering die op communautair niveau is gekozen in de vorm van de kaderrichtlijn. Een project van integratie van de waterwetgeving zal beeldbepalend en omvangrijk zijn, reden waarom daartoe in de achter ons liggende perioden waarin demissionaire bewindslieden optraden geen besluit kon worden genomen. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel voor de implementatie van de kaderrichtlijn water werd geconcludeerd dat met de bestaande wetgeving voor een groot deel kan worden voldaan aan de verplichtingen van die richtlijn. Het implementatiewetsvoorstel moet zich, gelet op het kabinetsbeleid van strikte implementatie van EG-richtlijnen, met het oog op het voorkomen van termijnoverschrijding, beperken tot de betrekkelijk beperkte wijzigingen die nodig zijn om aan de kaderrichtlijn te kunnen voldoen en kan daarom niet de vorm aannemen van een integrale waterwet. Er is echter geen sprake van een gemiste kans. Het is de bedoeling dat, na de strikte implementatie van de kader-

---

<sup>1</sup> Advies van mei 2002 getiteld «Die op water is, moet varen...».

richtlijn, in de geest van de richtlijn met voortvarendheid de integratie van de waterwetgeving ter hand wordt genomen.

#### *Verdere beantwoording*

De leden van de CDA-fractie vragen of de mogelijke gevolgen van de kaderrichtlijn voor de diverse beleidsterreinen in beeld zijn. Het is duidelijk dat de gevolgen niet beperkt zijn tot het waterbeheer in engere zin. De kaderrichtlijn geeft ook een impuls aan het algemene beleid ten aanzien van milieurelevante stoffen en producten en zal er voorts toe bijdragen dat in de sfeer van de bouw en de ruimtelijke ordening meer rekening wordt gehouden met de effecten die ruimtelijke ingrepen kunnen hebben op de toestand van oppervlaktewater- en grondwaterlichamen. De drinkwatervoorziening en de natuurbescherming zullen kunnen profiteren van verhoogde waterkwaliteit. Zoals reeds uit het voorgaande bleek, is de opbouw van de kaderrichtlijnverplichtingen zodanig, dat geleidelijk wordt toegewerkt naar een concretisering van het beeld.

De leden van de CDA-fractie hebben kritiek op de organisatie van het proces. Zij menen dat het te veel gestuurd wordt door de betrokken overheden en dat weinig ruimte wordt geboden voor een discussie over uitvoerbaarheid in de samenleving.

Omdat in Nederland de publieke taken voor het waterbeheer worden uitgevoerd door zowel rijk, provincies, waterschappen als gemeenten, is de uitvoering van de kaderrichtlijn een gezamenlijke verantwoordelijkheid van deze overheden. Daarnaast vraagt de kaderrichtlijn om coördinatie per stroomgebiedsdistrict, die in het geval van Nederland altijd grensoverschrijdend is. Sommige aspecten van de uitvoering van de kaderrichtlijn zullen op nationaal niveau moeten worden vastgesteld, bijvoorbeeld (*economische analyse*), en andere aspecten, zoals (*vaststellen waterlichamen, toekennen typologie*) moeten worden ingevuld op het niveau van het stroomgebied. Tussen het nationale niveau, het stroomgebiedniveau en het internationale stroomgebiedniveau is afstemming en coördinatie nodig. Hierdoor is er een ambtelijke organisatie ontstaan die wellicht ingewikkeld in elkaar steekt. Samenhang en efficiency in de ambtelijke organisatie vind ook ik belangrijk. Op 7 oktober zal de organisatiestructuur onderwerp van een bestuurlijk overleg zijn. Daarin zal helderheid worden geschapen over de bestuurlijke rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van de uitvoering van de kaderrichtlijn alsmede de rapportage aan de Europese Commissie.

Wat betreft de discussie over de uitvoerbaarheid in de samenleving, kan ik mededelen dat deze discussie niet eerder mogelijk was. Pas nu kunnen de verschillende consequenties van de implementatie van de kaderrichtlijn ten dele worden beschreven. Er zal de komende periode juist ruimte worden geboden voor de discussie over uitvoerbaarheid in de samenleving.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de planning is en wat de Tweede Kamer op welk moment kan verwachten. Mede gelet op een desbetreffend verzoek van de leden van de ChristenUnie in hoofdstuk 2 van het verslag is hieronder in een schematisch overzicht weergegeven op welke momenten de implementatie van de richtlijn moet leiden tot actie van de betrokken overheden. Het overzicht beperkt zich tot de eerste fase, die loopt tot en met het jaar 2015. Hierbij zijn verplichtingen die op de Europese Commissie rusten buiten beschouwing gelaten.

Ultimo	Wat gedaan moet zijn	Artikel
2003	Wettelijke en bestuursrechtelijke implementatie kaderrichtlijn	24
2003	aanwijzing bevoegde autoriteit	3 lid 7
2004	Per stroomgebieddistrict: beoordelen effecten menselijke activiteiten, analyse van de kenmerken, economische analyse watergebruik (beknopte rapportage hierover aan de Europese Commissie in maart 2005)	5, 15 lid 2 6
2004	Aanleggen registers beschermde gebieden	
2004	Aanwijzen waterlichamen die worden gebruikt voor onttrekking t.b.v. drinkwaterbereiding	6 en 7
2005	Indien geen overeenstemming over criteria voor de beoordeling van goede chemische toestand van grondwater en voor tendensen als bedoeld in bijlage V zou zijn bereikt op gemeenschapsniveau, stellen de lidstaten die criteria zelf vast	17 lid 4
2006	Opstellen monitoringprogramma's (beknopte rapportage hierover aan de Europese Commissie in maart 2007)	8, 15 lid 2
2006	publicatie voor inspraak van een tijdschema voor de opstelling van het stroomgebiedbeheersplan	14 lid 1
2006	Indien geen overeenstemming over milieunormen en emissie-beheersingsmaatregelen voor prioritaire stoffen zou zijn bereikt op gemeenschapsniveau, stellen de lidstaten zelf zodanige normen en maatregelen vast	16 lid 8
2007	Publicatie voor inspraak van een overzicht van de belangrijkste waterbeheerskwesaties	14 lid 1
2008	Publicatie voor inspraak van het ontwerp-stroomgebiedbeheersplan	14 lid 1
2009	Vaststellen van programma's van maatregelen	11 lid 7
2009	Vaststellen van stroomgebiedbeheersplannen, met inbegrip van de milieudoelstellingen	13 lid 6
2010	Waterprijsbeleid in overeenstemming gebracht met beginsel van kostenterugwinning	9 lid 1
2012	Invoering en toepassing van gecombineerde aanpak puntbronnen en diffuse bronnen, met emissiebeheersingsmaatregelen	10 lid 2
2012	Maatregelen uit de programma's zijn operationeel	11 lid 7
2013	Toetsing en evt. bijwerking analyse kenmerken en economische analyse van het stroomgebieddistrict en economische analyse watergebruik (vervolgens elke 6 jaar)	5 lid 3
2015	Eerste termijn verwezenlijking van de milieudoelstellingen	4 lid 1
2015	Toetsen en zo nodig bijstellen van de maatregelenprogramma's (vervolgens elke 6 jaar)	11 lid 7
2015	Toetsen en zo nodig bijstellen stroomgebiedbeheersplannen (vervolgens elke 6 jaar)	13 lid 6

Zoals gezegd is het de bedoeling op korte termijn de Kamer een notitie over het ambitieniveau te doen toekomen. Ook overigens is het de bedoeling regelmatig te rapporteren over de voortgang – dit mede ter beantwoording van een vraag van de leden van de CDA-fractie ten aanzien van de uitvoeringsmaatregelen. Een voorstel hiervoor zal in overleg met de Kamer worden uitgewerkt. Voor algemene maatregelen van bestuur met milieukwaliteitseisen en monitoring geldt op grond van de Wet milieubeheer een wettelijke «voorhangprocedure» bij de Staten-Generaal. Voor wat betreft de opmerking van de leden van de PvdA-fractie over het handboek Kaderrichtlijn kan worden vermeld dat dit document voorlopig niet definitief kan worden; het is nog steeds onderhevig aan aanpassingen, die worden doorgevoerd op internet. De Europese Commissie kan na elke mijlpaal toetsen of de lidstaten aan hun verplichtingen hebben voldaan. De eerste mijlpaal is begin volgend jaar, als een lijst moet worden ingediend van bevoegde autoriteiten. De tweede mijlpaal is geplaatst in december 2004, wanneer de beschrijving van het stroomgebieddistrict en het register van de beschermde gebieden moeten zijn afgerond.

De inleidende opmerkingen van de leden van de VVD-fractie zijn beantwoord met de uiteenzetting over de integrale waterwet.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen, in aansluiting op enkele lovende opmerkingen over de implementatie en met name over het wetsvoorstel, op de diverse commentaren waarin bijvoorbeeld wordt gewezen op de te verwachten problemen met het terugdringen van diffuse bronnen. Als reactie hierop kan worden gesteld, dat er inderdaad nog veel werk te doen valt in het kader van de implementatie. Het volledige tijdschema van de kaderrichtlijn voor het bereiken van de doelstellingen omvat tientallen jaren en voor processen als het terugdringen van diffuse bronnen van verontreiniging moet zeker in termen van vele jaren worden gedacht, overigens zeker niet alleen in Nederland.

Het doet ons genoeg dat de leden van de SGP-fractie op zichzelf positief staan ten opzichte van de voornaamste ambities van de kaderrichtlijn en ermee instemmen dat het wetsvoorstel aanhaakt bij de huidige bestuurlijke organisatie en het vigerende planstelsel van het Nederlandse waterbeheer.

De leden van de SGP-fractie stellen vragen over de zorgen die onder meer bij de land- en tuinbouwsector leven omtrent de implementatie van de kaderrichtlijn.

Gezien de specifieke ligging van ons land (benedenstrooms) is het voor Nederland van belang het afwentelingvraagstuk vanuit bovenstroomse gebieden te agenderen. Doel is om vast stellen wie welk deel van de problematiek veroorzaakt, opdat erin kan worden voorzien dat die veroorzaker zijn aandeel neemt in de kosten.

Deze leden vragen ook in hoeverre bij de uitwerking van het wetsvoorstel de concurrentiepositie van het bedrijfsleven als toets wordt gehanteerd. Pas vanaf 2006 kunnen, zoals vermeld, de effecten op sectoren worden bepaald. Dan begint immers de fase waarin toegewerkt wordt naar bindende concrete doelstellingen en maatregelen. Veel zal ook afhankelijk zijn van de wijze waarop andere lidstaten de maatregelpakketten invullen. De kaderrichtlijn is bedoeld om het versnipperde waterbeleid in Europa te stroomlijnen en te harmoniseren, daarbij rekening houdend met de specifieke regionale omstandigheden. Om als Nederland vooruit te lopen op de rest van Europa ligt niet voor de hand en men kan ook niet in zijn algemeenheid stellen dat Nederland vooruit loopt. De concurrentiepositie is al sinds jaar en dag een van de zwaartepunten van het Europese beleid, dus de kaderrichtlijn zal eerder kansen bieden tot harmonisatie van de concurrentiepositie dan risico's tot verstoring daarvan.

De vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie of is overwogen over te gaan tot een herschikking van de verantwoordelijkheden in het kader van het waterbeleid en het waterbeheer, beantwoorden wij ontkennend. 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 beproefde bestuurlijke organisatie van het waterbeheer die we in Nederland kennen.

Het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie waarom de staatssecretaris van VROM en de minister van LNV de toelichting op het wetsvoorstel niet hebben ondertekend, is gelegen in het streven naar stroomlijning van procedures binnen de overheid. Aanwijzing 221 van de Aanwijzingen voor de regelgeving houdt in dat de memorie bij een onder de verantwoordelijkheid van meer dan één bewindspersoon opgesteld voorstel van wet bij voorkeur alleen door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon wordt ondertekend. De medebetrokkenheid van een of meer andere bewindspersonen wordt in dat geval in die memorie tot uitdrukking gebracht. Ingevolge aanwijzing 209 is die gedragslijn ook toegepast in deze nota naar aanleiding van het verslag. Indien het wetsvoorstel kracht van wet verkrijgt, zal de wet wel worden gecontrasigneerd door de drie betrokken bewindslieden.

De vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie alsmede van de leden van de SGP-fractie in hoeverre de kaderrichtlijn wellicht valt te beschouwen als een tussenstap naar een volgende, meer integrale kader-richtlijn, waarin ook de waterkwantiteit wordt geïntegreerd in het Euro-pese waterbeleid, valt nog niet goed te beantwoorden. Ten behoeve van het Europese waterdirecteurenoverleg, waarbij ook de Europese Commissie is betrokken, is begin 2003 wel een verkennend initiatief genomen ten aanzien van de hoogwaterproblematiek. Er is inmiddels een «best practice document» opgesteld door Frankrijk en Nederland. Af-gaande op de ambtelijke standpunten die in juni 2003 werden vernomen in het genoemde overleg, lijkt een aantal EU-landen duidelijk tegen-stander van Brusselse regels voor bescherming tegen hoogwater. Op dit moment ligt het initiatief voor een vervolgactie bij de Europese Commissie. Verder is van Nederlandse zijde aangekondigd dat beoogd wordt het onderwerp hoogwater een stap verder te brengen tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap (tweede helft 2004).

## **2. Achtergrond, inhoud en belang kaderrichtlijn**

### **2.1.2. Voorbereiding kaderrichtlijn**

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom er zo lang is gewacht met dit dossier en of de regering van mening is dat de verschillende belang-hebbers genoeg tijd hebben gehad om hun reacties te geven. De vraag van deze leden geeft ons de gelegenheid uiteen te zetten, dat niet lang is gewacht met de voorbereidingen, maar wel de tijd is genomen voor het verwerken van inbreng van geïnteresseerden en belanghebbenden binnen en buiten de overheids sfeer. Vanaf 1998 heeft de projectgroep die de implementatie voorbereidde verschillende rapportages opgesteld en extern verspreid, die in toenemende mate van concreetheid beschreven hoe de wetgeving en de andere benodigde maatregelen vorm zouden gaan krijgen. Bij de voorbereiding van die rapportages is de inbreng van deskundigen en belanghebbenden benut, zowel vanuit kringen van de in de projectgroep vertegenwoordigde overheidsinstanties van rijk, provin-cies en waterschappen als van de zijde van agrarisch en industrieel bedrijfsleven, milieugroeperingen en de toenmalige Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving. Dit heeft vervolgens geresulteerd in concepten voor het handboek en voor het wetsvoorstel, die in de loop van 2001 op de website van de projectgroep zijn gepubliceerd. Zeker ook bij de specifieke voorbereiding van het wetsvoorstel is de inbreng van belanghebbenden en anderen bevorderd. In de eerste maanden van 2002 is het door de projectgroep voorbereide wetsvoorstel door de toenmalige Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat nog afzonderlijk toegezonden aan het Interprovinciaal overleg, de Unie van Waterschappen en de Vere-niging van Nederlandse Gemeenten, waarbij die organisaties gelegenheid is geboden om schriftelijk te reageren. In diezelfde periode is het wets-voorstel aan de orde geweest in de Commissie Integraal Waterbeheer en in het zogenaamde Zürichberaad, waarin hogere ambtenaren van de betrokken ministeries en vertegenwoordigers van de zoëven genoemde koepelorganisaties de hoofdlijnen van het nieuwe waterbeleid bespreken, alsmede in het Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzee-aangelegen-heden, waarin ook belangenorganisaties van bedrijfsleven, milieugroepe-ningen en andere externe organisaties zitting hebben. Met de gemaakte opmerkingen is rekening gehouden bij de verdere vormgeving van wets-voorstel en memorie van toelichting. Het wetsvoorstel is vervolgens in het voorjaar van 2002 aanhangig gemaakt bij de ministerraad, meer dan anderhalf jaar voor de uiterste implementatiedatum. De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat bij de door de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat georganiseerde hoorzitting klachten naar voren zijn gekomen betreffende de ambtelijke wijze waarop



de voorbereiding van het kaderrichtlijntraject verloopt. In dit licht vragen deze leden – onder verwijzing naar artikel 14 van de kaderrichtlijn (voorlichting en raadpleging van het publiek) – hoe het binnenkort een breed traject wordt, waarin ook de verantwoordelijkheden en de consequenties voor alle betrokkenen duidelijk worden. De leden van de CDA-fractie vragen (in hoofdstuk 4.4) hoe op korte termijn het maatschappelijke proces, waarbij stakeholders op verschillende niveaus worden betrokken, handen en voeten gegeven kan worden. De leden van deze fractie vragen de regering een platform in te stellen voor de maatschappelijke discussie met stakeholders.

De kaderrichtlijn schrijft voor dat actieve participatie van alle betrokken partijen bij de uitvoering van deze richtlijn aangemoedigd moet worden, met name bij de opstelling, de herziening en de aanpassing van de stroomgebiedbeheersplannen. De lidstaten moeten zorgen dat voor elk stroomgebieddistrict in dat kader diverse documenten worden gepubliceerd en verstrekt voor inspraak van het publiek. Met name betreft dit het ontwerp-stroomgebiedbeheersplan, minstens één jaar vóór het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft, met een inspraaktermijn van zes maanden. Op verzoek wordt ook inzage gegeven in de bij de opstelling van het ontwerp-stroomgebiedbeheersplan gebruikte achtergronddocumenten en informatie. De specifieke vereisten voor inspraak bij de totstandkoming van de stroomgebiedbeheersplannen en het daarmee nauw samenhangende programma van maatregelen worden wettelijk geïmplementeerd.

Het ontwerp-stroomgebiedbeheersplan moet in 2008 gereed zijn. Zo ver zijn we nog niet. De eerste verplichtingen van de kaderrichtlijn hebben vooral betrekking op de beschrijving van het Nederlandse deel van de vier stroomgebieddistricten. Een grote betrokkenheid van het publiek ligt daarbij niet direct voor de hand. Het eerste werk moet vooral door ambtelijke organisaties worden uitgevoerd. Langzamerhand ontstaan dan de contouren van de feitelijke opgave. Toch vindt ook de regering het belangrijk dat stakeholders al eerder op verschillende niveaus actief betrokken zijn om de maatschappelijke discussie te voeren. Draagvlak voor de voorstellen en een toets daarvan aan ontwikkelingen in de praktijk draagt bij aan verbeterde besluitvorming. De kaderrichtlijn spreekt over informatie verstrekken, consultatie en actieve betrokkenheid. Voor wat betreft informatieverstrekking is er al het nodige gedaan via de media, speciale nieuwsbrieven en een website. Voor wat betreft consultatie is eerder in deze nota aangegeven dat de inbreng van belanghebbenden en anderen is bevorderd bij de voorbereiding van het wetsvoorstel.

Het is niet de bedoeling op nationaal niveau een nieuwe overlegstructuur in het leven te roepen; veeleer gaan de gedachten uit naar het organiseren van zeer gerichte themabijeenkomsten met relevante betrokken organisaties over bepaalde aspecten van de kaderrichtlijn. Op het niveau van de vier stroomgebieden zal de actieve betrokkenheid een wat concreter en meer lokaal karakter kunnen krijgen. Vertegenwoordigers van de provincies en waterschappen in de vier stroomgebieden en de stroomgebiedcoördinatoren hebben recent in een gezamenlijke bijeenkomst ideeën uitgewisseld over de vormgeving van deze «actieve deelname». De komende maanden zal hard gewerkt worden aan de versterking en verdere ontwikkeling van de actieve betrokkenheid van belanghebbenden.

## *2.2. Hoofdpijnen inhoud kaderrichtlijn*

### Artikel 1. Hoofddoelstelling

De leden van de PvdA-fractie menen dat de kaderrichtlijn, gezien zijn nadruk op waterkwaliteit in plaats van waterkwantiteit, een cultuuromslag in de Nederlandse traditie van het waterbeheer teweeg zal brengen. De leden vragen hoe, met het oog op het feit dat waterkwaliteit diverse

beleidsterreinen bestrijkt, voorkomen wordt dat verkokering en versnippering van het waterbeleid over de diverse betrokken ministeries de overhand krijgt.

De aandacht voor de waterkwaliteit en het aquatisch ecosysteem is niet nieuw. Wel nieuw is hoe de lidstaten en dus ook Nederland met chemische en ecologische doelstellingen om moeten gaan. Tot op heden waren deze in zekere zin vrijblijvend. De introductie van de kaderrichtlijn betekent in die zin een cultuuromslag dat normen ook feitelijk gehaald moeten gaan worden. De betrokkenheid van zowel VROM als LNV is bij het huidige waterbeleid en bij het implementatietraject van de kaderrichtlijn groot. Het voorgestelde artikel 4 van de Wwh vergt ook gezamenlijk optreden van de drie betrokken ministeries bij de voorbereiding van het stroomgebiedbeheersplan. Juist door de betrokkenheid van verschillende ministeries en decentrale overheden zal van verkokering niet snel sprake kunnen zijn.

De leden van de VVD-fractie willen graag weten wat volgens de regering de concrete doelstelling op het gebied van waterkwaliteit van deze implementatie is en stellen aanvullende vragen ten aanzien van het ambitieniveau. Een vergelijkbare vraag wordt gesteld door de leden van de PvdA-fractie, bij artikel 4 van het wetsvoorstel en in onderdeel 3.1 van het verslag. Deze vragen zijn reeds beantwoord met de uiteenzetting die is gegeven in de inleiding, bij ambitieniveau.

De leden van de VVD-fractie vragen welke Europese bepalingen er gelden op het gebied van waterkwantiteit. Tevens willen deze leden weten welke verdragen Nederland op dit gebied heeft gesloten met de omliggende landen.

Er gelden geen specifieke Europese verplichtingen op het gebied van oppervlaktewaterkwantiteit. De desbetreffende ecologische doelstelling bevat wel kwantitatieve elementen (bijlage V, onderdeel 1.1). Artikel 11, tweede lid, onder e, van de kaderrichtlijn heeft in het verlengde hiervan betrekking op maatregelen ten aanzien van de waterkwantiteit, maar slechts met het oogmerk om de waterkwaliteitsdoelstellingen van artikel 4 van de kaderrichtlijn te verwezenlijken. Voor grondwater bevat de milieudoelstelling uitdrukkelijk een kwantitatieve component, die kan worden samengevat als streven naar evenwicht tussen onttrekkingen en aanvullingen (artikel 4, eerste lid, onderdeel b, sub ii).

Nederland heeft de volgende verdragen op het gebied van de waterkwantiteit afgesloten met de ons omliggende landen: het op 12 april 1999 te Bern totstandgekomen Verdrag inzake de bescherming van de Rijn (Trb. 1999, 139), het op 17 januari 1995 te Antwerpen totstandgekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest inzake de afvoer van het water van de Maas (Trb. 1995, 50), alsmede het op 3 december 2002 te Gent totstandgekomen Maasverdrag (Trb. 2003, 75) en het op 3 december 2002 te Gent totstandgekomen Scheldeverdrag (Trb. 2003, 76). Wereldwijd is van belang het op 21 mei 1995 te New York tot stand gekomen Verdrag betreffende het gebruik van internationale waterlopen anders dan voor scheepvaart (Trb. 2000, 104), dat ook waterkwantiteitsaspecten regelt.

### Artikel 3. Bepaling stroomgebieddistricten

De leden van de PvdA-fractie maken enige opmerkingen over de stroomgebiedsgewijze aanpak en vragen wie de eindverantwoordelijke is, als een stroomgebieddistrict buiten de Nederlandse autoriteiten valt, maar toch binnen de eisen van de kaderrichtlijn voor kwaliteit.

De internationale samenwerking ten aanzien van de uitvoering van de kaderrichtlijn in een internationaal stroomgebieddistrict is intergouvernementeel van aard; er is geen supranationaal gezag. Dat betekent dat de eindverantwoordelijkheid voor maatregelen die aan de orde zijn

voor een deel van het stroomgebieddistrict dat is gelegen in een andere staat dan Nederland berust bij de bevoegde autoriteiten van die staat. Waar dat een lidstaat van de EU zal zijn, gelden overigens voor die staat evenzeer alle verplichtingen van de kaderrichtlijn, mede betreffende de internationale coördinatie, als voor Nederland. De Europese Commissie ziet toe op de naleving en kan voorts ingevolge artikel 12 van de kaderrichtlijn op verzoek van een lidstaat adviserend optreden als staten er onderling niet uitkomen.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder of de gezagsverdeling waarbij rijk, provincies, waterschappen en gemeenten een rol spelen wel adequaat is en of er op den duur niet één coördinator per stroomgebied moet komen? Ik wijs er op dat de kaderrichtlijn ertoe leidt dat de diverse bestuurlijke partners in het waterbeheer per stroomgebieddistrict – dus in een geografische eenheid die is toegesneden op de aard van het waterbeheer – nauw samenwerken; dit zal naar verwachting een meerwaarde hebben vanuit optiek van integraal waterbeheer. De samenwerking is groeiende en het lijkt passend om de eerste resultaten van en ervaringen met dat proces af te wachten en niet op voorhand wijzigingen in de verdeling van bevoegdheden aan de orde te stellen. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat de Minister van Verkeer en Waterstaat (in de huidige constellatie is dat de staatssecretaris) voor elk Nederlands deel van de vier internationale stroomgebieddistricten als coördinator optreedt, waar nodig tezamen met de medebetrokken bewindslieden. Mede in verband met vragen van de leden van de VVD-fractie ter zake vermelden wij dat er aldus één coördinerende instantie is, gelet op de eenheid van kabinetsbeleid, en geen sprake is van drie kapiteins op één schip. De medebetrokkenheid van de bewindslieden van de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit is passend omdat ook taken en bevoegdheden van die bewindslieden van belang zijn voor een goede uitvoering van de kaderrichtlijn.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie wie aansprakelijk is als de lagere overheden hun verplichtingen niet nakomen verwijs ik naar hetgeen hierover is geschreven in onderdeel 4.5 van deze nota.

#### Artikel 4. Milieudoelstellingen

De leden van de PvdA-fractie vragen of Nederland, bij aanwijzing van veel wateren als «natuurlijk», veel meer moet doen. Inhoudelijk is de opgave die de kaderrichtlijn stelt ten aanzien van «natuurlijke» oppervlaktewaterlichamen zwaarder, omdat het daarbij gaat om een benadering van de «onverstoorde staat» en bestaande morfologische ingrepen die het bereiken van die staat verhinderen dus teruggedraaid moeten worden. Er is overigens geen specifieke aanwijzing als «natuurlijk» nodig. Naar verwachting kunnen veel van de Nederlandse waterlichamen als kunstmatig of sterk veranderd worden aangemerkt. Dit vergt wel uitdrukkelijke aanwijzingen en brengt dus extra administratief werk met zich mee, omdat een zodanige aanwijzing in beginsel per waterlichaam gemotiveerd moet worden en voor zodanige waterlichamen voorts een specifieke ecologische doelstelling (goed ecologisch potentieel) moet worden afgeleid. In Europees verband maakt Nederland zich daarom sterk voor de mogelijkheid van meer generieke argumentatie voor aanwijzing als sterk veranderd of kunstmatig, opdat de administratieve lasten sterk beperkt kunnen worden.

De vraag van de genoemde leden hoe ermee zal worden omgegaan dat de ecologische normstelling minder streng is dan wat voor drinkwater nodig is, wordt in uitgebreider bewoordingen gesteld bij artikel 7, waar zij zal worden beantwoord.

De leden van de PvdA-fractie stellen enige vragen over de functie-

toewijzing. Naar wij aannemen doelen deze leden op de aanwijzing van wateren als kunstmatig of sterk veranderd. Zodanige aanwijzingen worden niet op het niveau van de Europese Unie gedaan, maar door de lidstaten, waarbij de criteria van artikel 4, derde lid, van de kaderrichtlijn moeten worden toegepast. Lidstaten mogen oppervlaktewaterlichamen als kunstmatig of sterk veranderd aanmerken, indien:

- a) de voor het bereiken van een goede ecologische toestand noodzakelijke wijzigingen van de hydromorfologische kenmerken van die lichamen significante negatieve effecten zouden hebben op i) het milieu in bredere zin, ii) scheepvaart, met inbegrip van havenfaciliteiten, of recreatie, iii) activiteiten waarvoor water wordt opgeslagen, zoals drinkwatervoorziening, energieopwekking of irrigatie, iv) waterhuishouding, bescherming tegen overstromingen, afwatering, of v) andere even belangrijke duurzame activiteiten voor menselijke ontwikkeling en
- b) het nuttige doel dat met de kunstmatige of veranderde aard van het waterlichaam gediend wordt, om redenen van technische haalbaarheid of onevenredig hoge kosten redelijkerwijs niet kan worden bereikt met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstiger middelen.

De aanwijzingen zullen onderdeel uitmaken van de in de Wwh voorziene plannen en per stroomgebieddistrict cumulatief worden vermeld in de vier (Nederlandse delen van) stroomgebiedbeheersplannen die worden opgenomen in de Nota waterhuishouding. Zoals gezegd kunnen in Nederland met zijn sterk door mensen beïnvloede waterhuishouding naar verwachting veel waterlichamen als kunstmatig of sterk veranderd worden aangemerkt. Wat betreft de geldigheidsduur van de aanwijzingen geldt een termijn van zes jaar; verlenging met telkens zes jaar is mogelijk. Het desbetreffende niet-bindende Europees richtsnoer over deze materie is in november 2002 goedgekeurd door de waterdirecteuren van de EU-lidstaten<sup>1</sup>.

De leden van de PvdA-fractie wensen in het licht van de positie van Nederland als het «afvalputje» van Europa meer helderheid over het inspannings- dan wel resultaatkarakter van de milieudoelstellingen, en stellen enige verdere vragen over die doelstellingen.

In de memorie van toelichting is niet gesteld dat het onderscheid inspannings- dan wel resultaatverplichting niet van belang is. In de memorie is slechts gesteld dat het voorshands (bedoeld is: op de korte termijn) in de praktijk niet zal uitmaken hoe de verplichting precies moet worden gekwalificeerd. Kwalificatie van een milieudoelstelling als inspanningsverplichting kan er immers niet aan afdoen dat ook ter uitvoering van een inspanningsverplichting het beleid met behulp van de nodige maatregelen moet worden gericht op het verwerkelijken van de doelstelling in het streefjaar 2015. Zodanige inspanningsverplichtingen zullen dan ook op basis van de Wet milieubeheer worden omgezet als bindende milieukwaliteitseisen. De memorie geeft echter ook aan dat bij het naderen van het streefjaar 2015 het verschil wel degelijk relevant wordt. Voor waterlichamen c.q. beschermde gebieden waar blijkens monitoring een doelstelling duidelijk niet zal worden gehaald, zal bij een resultaatverplichting klemmend de noodzaak naar voren komen om aanvullende maatregelen te treffen.

In verband met de geografische positie van Nederland is verder van groot belang, dat de lidstaten bij de vaststelling van de kwaliteitsdoelstellingen voor het water in het nationale deel van een stroomgebieddistrict ingevolge artikel 4, achtste lid, van de kaderrichtlijn rekening dienen te houden met de stroomafwaarts gelegen wateren: de verwezenlijking van de milieudoelstellingen elders in het district mag niet blijvend worden verhinderd of in gevaar gebracht. Stroomafwaarts gelegen lidstaten mogen dus niet blijvend geconfronteerd worden met verontreinigingen waarvan de concentraties al tot aan de norm opgevuld zijn. Het internatio-

---

<sup>1</sup> Guidance document on identification and designation of heavily modified and artificial water bodies, website <http://forum.europa.eu.int>.

nale stroomgebiedbeheersplan biedt Nederland een ingang om dit te bewaken.

Naar verwachting zullen zodanige internationale plannen tot stand komen voor de stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems. Indien de voornemens van bovenstrooms gelegen lidstaten wat dit betreft aanleiding geven tot zorg en er in het internationale overleg geen overeenstemming zou kunnen worden bereikt over een aanvaardbare bovenstroomse normering, kan de Nederlandse regering op grond van artikel 12 van de richtlijn hierop de aandacht vestigen van de Europese Commissie. Als de Commissie blijkens haar reactie de ernst van het probleem onderkent, zal er geen goede grond zijn om Nederland later in gebreke te stellen voor een daaruit voortkomende in Nederland veroorzaakte normoverschrijding. In een uiterst geval zou Nederland zich op grond van artikel 227 EG kunnen wenden tot het Hof van Justitie ter zake van niet-nakoming van de kaderrichtlijn door een bovenstrooms gelegen lidstaat.

De kwaliteitsdoelstellingen dienen in december 2015 te worden bereikt. De kaderrichtlijn biedt de mogelijkheid om, mits voldaan wordt aan een aantal voorwaarden (waaronder inachtneming van het «stand-still» beginsel), de deadline voor het bereiken van de doelstellingen uit te stellen tot december 2021 of december 2027.

Over de vraag van de PvdA-fractieleden hoe schoon het water moet worden is reeds een uiteenzetting opgenomen aan het begin van deze nota.

#### Artikel 6. Register van beschermde gebieden

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe ervoor gezorgd wordt dat de administratieve lasten tot een minimum beperkt worden. Deze leden geven aan te vrezen voor het beeld dat het implementatieproces veel bureaucratie maar weinig resultaat zal opleveren. Ook stellen de leden dat het moeilijk wordt de verschillende beschermde gebieden voor eind 2004 aan te wijzen als de stroomgebiedsdistricten niet snel vastgelegd worden. In 2003 en 2004 zal er sprake zijn van tijdelijk hogere administratieve lasten voor de overheid tengevolge van de inventarisaties van de kenmerken van het stroomgebied, de beoordeling van milieueffecten van menselijk handelen en de economische analyse van het watergebruik alsmede voor het opstellen van registers van beschermde gebieden. Hierbij moet worden aangetekend dat deze toename in belangrijke mate bepaald zal worden door het eigen ambitieniveau: zo is er bijvoorbeeld sprake van enige nationale beleidsvrijheid m.b.t. de keuze van de omvang en het aantal aan te wijzen waterlichamen (schaalniveau). Het kabinet streeft er naar de administratieve lasten te beheersen door niet te veel detail aan te brengen in de uitvoering en het aantal aan te wijzen waterlichamen zo veel mogelijk te beperken. De administratieve lasten worden voorts enigszins beperkt door de inventarisaties van de kenmerken van grondwater in de stroomgebieden, de beoordeling van milieueffecten van menselijk handelen op het grondwater en de economische analyse niet versnipperd op decentraal niveau, maar volledig op nationaal niveau uit te voeren.

De grenzen van de vier in Nederland aangewezen stroomgebiedsdistricten moeten eind 2003 bij amvb zijn vastgesteld, maar hierover bestaat inmiddels in vergaande mate duidelijkheid. Dit levert dan ook geen knelpunt op voor het opzetten van een register van beschermde gebieden.

#### Artikel 7. Voor de drinkwateronttrekking gebruikt water

De leden van de PvdA-fractie vragen om een toelichting op het verschil tussen ecologische normen en de strengere normen voor drinkwater. Zij vragen daarbij in te gaan op het voorstel van de Vereniging van Waterleidingbedrijven in Nederland (VEWIN) om ecologische normen aan te

vullen met de geldende drinkwaternormen. De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen vragen van gelijke strekking in onderdeel 3.2 van het verslag. Drinkwater is een consumptieproduct waaraan andere kwaliteitseisen worden gesteld dan aan het oppervlaktewater. Deze andere eisen kunnen zich vertalen in kwaliteitsnormen voor het oppervlaktewater dat gewonnen wordt voor de productie van drinkwater die zowel strenger als minder streng kunnen zijn dan de normen die uit ecologisch oogpunt aan de oppervlaktewaterkwaliteit worden gesteld. Bij de vertaling van normen voor het product drinkwater naar normen voor de grondstof oppervlaktewater mag rekening worden gehouden met het effect (verwijderingsrendement) van de ter plaatse aanwezige zuivering. Voor de langere termijn (ver na 2015) is het doel van de kaderrichtlijn om te streven naar het behoeven toepassen van slechts eenvoudige zuiveringstechnieken. In beginsel hebben de doelstellingen voor het oppervlaktewater bestemd voor de productie van drinkwater slechts betrekking op die waterlichamen waaruit daadwerkelijk oppervlaktewater wordt onttrokken voor de drinkwaterbereiding. De chemische normen ter bescherming van de ecologie van het oppervlaktewater dienen vastgesteld te worden op basis van de in de kaderrichtlijn opgenomen methodiek (Bijlage V, par. 1.2.6). Maar ook de afzonderlijke normstelling van prioritaire stoffen is relevant. De in de VEWIN-brief genoemde herbiciden vallen ten dele onder de prioritaire stoffen waarvoor nog normen in een dochterrichtlijn ex artikel 16 kaderrichtlijn tot stand zullen komen. Belangrijk is vooral ook dat de kaderrichtlijn toelaat dat nationaal beleid stringenter kan zijn. Voor zover bestaand nationaal beleid voor oppervlaktewater met de functie oppervlaktewater voor de bereiding van drinkwater, uitgekristalliseerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewater, verder gaat dan de ecologische of de chemische normering van de kaderrichtlijn, wordt overwogen dat beleid voort te zetten. Op grond van het voorzorgsbeginsel alsmede de wens om het huidige beschermingsniveau van drinkwaterbronnen uit oppervlaktewater te handhaven, zouden de vigerende normen voor oppervlaktewater bestemd voor de productie van drinkwater van toepassing blijven. De vraag van deze leden of gebieden die buiten de functietoekenning vallen, maar belangrijk zijn voor drinkwaterkwaliteit, in aanmerking komen voor bescherming, kan bevestigend worden beantwoord. Artikel 7 van de kaderrichtlijn laat uitdrukkelijk de mogelijkheid open van het instellen van beschermingszones. Er is dus ook hier ruimte om het bestaande Nederlandse beleid, waarin drinkwaterbeschermingsgebieden een rol vervullen, voort te zetten.

#### Artikel 9. Kostenterugwinning

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre artikel 9 van de kaderrichtlijn een ontsnappingsclausule biedt van het beginsel van kostenterugwinning en of hiervan door Nederland gebruik zal worden gemaakt. De clausulering aan het slot van artikel 9, eerste lid, betreffende sociale en economische gevolgen en milieueffecten alsmede geografische en klimatologische omstandigheden zou men eventueel kunnen betitelen als derogatiebepaling, waarbij wel moet worden opgemerkt dat de in artikel 9 genoemde redelijke bijdrage in de kosten impliceert dat er op zich reeds geen sprake behoeft te zijn van 100 procent volledige kostenterugwinning. Voor de 2004-verplichtingen – het in beeld brengen van het huidige niveau van kostenterugwinning (huidige situatie) – is de clausule niet relevant. Voor de periode na 2004 zal, indien daarvoor aanleiding bestaat, worden nagegaan of het noodzakelijk is gebruik te maken van deze mogelijkheid.

#### Artikel 11. Programma van maatregelen

Het is de leden van de PvdA-fractie opgevallen, dat er in het programma

van maatregelen geen specifieke melding wordt gemaakt van landbouw en nitraat. Zij vragen waar dit onder valt?

Voor landbouw en nitraat zijn vooral van belang enkele van de «basismaatregelen» (minimumvereisten waaraan moet worden voldaan) die zijn genoemd in artikel 11, derde lid, onderdeel a, van de kaderrichtlijn, te weten de maatregelen die voor de toepassing van de communautaire wetgeving voor de waterbescherming nodig zijn, met inbegrip van maatregelen die krachtens de in artikel 10 en deel A van bijlage VI genoemde wetgeving vereist zijn. Zowel in artikel 10 als in bijlage VI van de kaderrichtlijn is onder andere de nitraatrichtlijn van de EU (richtlijn 91/676/EG) vermeld.

#### Artikel 14. Voorlichting en raadpleging van het publiek

De vraag van de leden van de CDA-fractie hoe de voorlichting en inspraak wordt vormgegeven, is al beantwoord aan het begin van hoofdstuk 2 van deze nota.

#### Artikel 24. Implementatietermijn

In antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de Christen-Unie en van de SGP naar de gevolgen van niet-tijdige implementatie van de richtlijn kan worden vermeld dat particulieren zich, bij tekortschietende implementatie, na het verstrijken van de implementatietermijn tegenover de Staat kunnen 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 het meest waarschijnlijk. Van meer belang lijkt dat de Europese Commissie stappen kan zetten op een handhavingsroute die uiteindelijk kan voeren naar een veroordeling van Nederland door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, gepaard gaande met oplegging van een boete en zo nodig een dwangsom, indien niet alsnog binnen een bepaalde termijn wordt geïmplementeerd. Vertraging bij de implementatie kan leiden tot ongewenste onzekerheid voor de uitvoerders en extra administratieve lasten. Los van het voorgaande zou in elk geval een volstrekt verkeerd signaal uitgaan van een niet door overmacht veroorzaakte vertraging en zou dit voor de regering van het waterrijke Nederland internationaal gezichtsverlies opleveren. Buiten twijfel staat dan ook – in antwoord op een volgende vraag van de genoemde leden – dat met kracht moet worden gestreefd naar inwerkingtreding van de implementatiewet voor het eind van het jaar, hetgeen ook haalbaar is zonder dat extreme spoed moet worden betracht. Het inhoudelijk aan de implementatie van de kaderrichtlijn gekoppelde Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) is inmiddels op 4 september jl. besproken in een Algemeen overleg van de vaste commissie van Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer. De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren aansluitend naar de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de richtlijn in de EU-lidstaten.

Uit een voortgangsrapport dat werd gepresenteerd in het informele overleg van waterdirecteuren van de lidstaten van de EU van juni jl. blijkt dat de wettelijke en de technisch-inhoudelijke implementatie van de kaderrichtlijn in de meeste lidstaten in een vergevorderd stadium verkeert. De wettelijke implementatie zal naar verwachting per 22 december 2003 zijn afgerond. In de meeste lidstaten wordt de richtlijn ingebouwd in reeds

bestaande wetgeving en tevens wordt bij de implementatie aangesloten bij de reeds bestaande taken van bevoegde autoriteiten.

In de meeste lidstaten en kandidaat-lidstaten vindt de wettelijke implementatie plaats via een mix van primaire en secundaire (amvb's, ministeriële besluiten) wetgeving. Meer dan de helft van de lidstaten en kandidaat-lidstaten heeft gekozen voor het aanpassen/aanvullen van de bestaande water- en/of milieuwetgeving. Er worden geen nieuwe overheidsinstanties gecreëerd. De centrale overheden spelen veelal een coördinerende c.q. controlerende rol.

Het door de leden van de fractie van de ChristenUnie gevraagde tijdschema is opgenomen in hoofdstuk 1 van deze nota.

### **3. Gevolgen voor Nederland**

#### *3.1. Stroomgebieddistricten*

De leden van de CDA-fractie vragen wat de verhouding is tussen de platforms per stroomgebied en de internationale commissies.

Voor de internationale stroomgebieddistricten van de Maas en de Schelde vindt de internationale coördinatie met alle betrokken oeverstaten, om tot één stroomgebiedbeheersplan te komen, plaats in de bestaande platforms, te weten de Internationale Maas- en in de Internationale Scheldecommissie. Voor het internationale stroomgebieddistrict van de Rijn vindt de betreffende internationale coördinatie met alle betrokken oeverstaten plaats in het nieuw gevormde Coördinatiecomité (Rijnwaterdirecteuren). Op 29 januari 2001 hebben de bevoegde ministers van alle Rijn-oeverstaten deze organisatiestructuur goedgekeurd. Het opzetten van het Rijnwaterdirecteurenoverleg was noodzakelijk, omdat met name Duitsland tot nu toe tegenstander is van het ineenschuiven van het Coördinatiecomité en de bestaande Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn. Oostenrijk, Liechtenstein en Italië maken geen deel uit van deze Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn. Voor het internationale stroomgebieddistrict van de Eems is een overlegstructuur, door middel van een briefwisseling met Duitsland, opgezet. Voor dit district was nog geen bestaande coördinatiestructuur voorhanden.

De leden van de CDA-fractie vragen of er conflicten worden verwacht bij de internationale samenwerking. Op dit moment voorziet Nederland geen conflicten. De verdragen waarbij de internationale riviercommissies voor de Rijn, Maas en de Schelde worden opgericht kennen allen een geschillenbeslechtingregeling. Deze houdt in dat de partijen eerst door overleg proberen het conflict op te lossen, lukt dit niet dan kunnen partijen proberen via een andere methode tot een oplossing te komen. Het Rijnverdrag kent de mogelijkheid van bindende arbitrage. Nederland stelt geen specifieke eisen wat dit betreft, omdat het recht van de Europese Unie ook geschillenbeslechtingmechanismen kent die van belang zijn voor de uitvoering van de kaderrichtlijn. Voor deze materie kan worden verwezen naar het gestelde in antwoord op vragen van de PvdA-fractie over artikel 4 van de kaderrichtlijn.

De afstemming tussen decentrale overheden, waarover de leden van de CDA-fractie enige vragen stellen, is hoofdzakelijk geregeld met gebruikmaking van reeds in de Wwh bestaande mechanismen – van inhoudelijke en procedurele aard – met de mogelijkheid van een coördinerende werking, te weten:

- het vereiste van «rekening houden met» een richtinggevend plan (artt. 5, eerste lid, 7, eerste lid, en 9, eerste lid);
- het vereiste van voorbereiding van het provinciale plan in overleg met de waterkwaliteits- en waterkwantiteitsbeheerders (artikel 8, eerste lid, waarin thans ook melding wordt gemaakt van de gemeentebesturen)



- en GS van de aangrenzende provincies (artikel 8, vierde lid), waaraan thans nog de betrokken ministers worden toegevoegd;
- de aanwijzingsbevoegdheid van artikel 10 Wwh jegens provinciale staten betreffende het provinciale plan en de relevante provinciale verordeningen, die ter verduidelijking is aangevuld met een districts-gewijze toepassingsmogelijkheid;
- het vereiste van goedkeuring van decentrale beheersplannen (artikel 9, derde lid, Wwh);
- de regels in provinciale verordeningen met betrekking tot de inrichting en de voorbereiding van het beheersplan, alsmede de samenwerking van waterkwaliteits- en waterkwantiteitsbeheerders (artikel 9, vierde lid).

In het wetsvoorstel zijn in aanvulling hierop nog enkele aanvullende verplichtingen voor de betrokken bestuursorganen opgenomen met het oog op onderlinge afstemming van de diverse activiteiten en plannen, welke verplichtingen zijn opgenomen in de voorgestelde artikelen 2b, tweede lid, (overleg over analyses, beoordelingen en gegevensverstrekking), 4, zesde lid, (raadpleging GS en waterbeheerders over maatregelenpakket in nota waterhuishouding) en 6, vierde lid, (idem over beheersplan rijkswateren) van de Wwh. De afstemming krijgt in de praktijk vorm via vaste overlegstructuren voor elk van de vier binnen Nederland gelegen delen van internationale stroomgebieddistricten, waarvoor inmiddels op initiatief van rijkswege coördinatoren zijn aangewezen. Plannen en programma's die op lokaal niveau zijn opgesteld, worden dus bij de implementatie betrokken, zonder dat een afzonderlijke coördinatie op lokaal niveau wordt geregeld. Naar verwachting zal ook een krachtige coördinerende werking uitgaan van de synchronisatie van de voorbereiding van de diverse plannen in het kader van de stroomgebiedbeheersplanning.

In verband met de diverse coördinatiewaarborgen alsmede de bundeling van de projectorganisaties voor de uitvoering van de kaderrichtlijn enerzijds en WB21 anderzijds, die thans plaats vindt, kan de vraag van de CDA-fractieleden of er op ruimtelijk gebied knelpunten te verwachten zijn door het verschil in gebiedsbenadering tussen de deelstroomgebiedsvisies en de nog op te stellen stroomgebiedbeheersplannen, ontkennend worden beantwoord. De richtlijn zal naar verwachting wel consequenties hebben voor vergunningen en (streek-)plannen; die zullen vanaf het jaar 2006 zichtbaar worden bij de voorbereiding van de stroomgebiedbeheersplannen.

De leden van de CDA-fractie vragen wat wordt bedoeld met de opmerking in de memorie van toelichting dat de toewijzing van de grondwatervoorkomens bepaald zou moeten worden aan de hand van de meest praktische situaties.

Bij het vaststellen van de begrenzing van de grondwatervoorkomens zal worden aangesloten bij grenzen zoals die zijn vastgesteld voor de vier nationale stroomgebieddistricten (zie ontwerp-Besluit vaststelling grenzen stroomgebieddistricten). De coördinatiestructuren voor grondwater kunnen daardoor aansluiten bij die voor oppervlaktewater. De algemene vraag van deze leden over grondwater beheer en de toewijzing van grondwateren wordt beantwoord bij onderdeel 4.3.2, milieukwaliteitsdoelstellingen oppervlaktewater- en grondwaterlichamen.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie met betrekking tot eindverantwoordelijkheid voor buitenlandse delen van de stroomgebieddistricten is al beantwoord in hoofdstuk 2, bij de milieudoelstellingen. Hierin ligt inderdaad besloten dat internationale samenwerking van groot belang is. Een resultaatsverplichting als bedoeld door deze leden is te vinden in het al eerder genoemde artikel 4, achtste lid, van de kaderrichtlijn, waarin besloten ligt dat de lidstaten bij hun normstelling reke-

ning moeten houden met benedenstroomse waterlichamen, ook als die in een andere lidstaat zijn gelegen. De betrokken staten zijn voor het overgrote deel lidstaten van de Europese Unie, voor wie de kaderrichtlijn ook van toepassing is; dit werkt dus door in de opstelling van die staten in de internationale rivierencommissies. De kaderrichtlijn levert een versterking op van de internationale coördinatie die reeds eerder op gang was gekomen in diverse internationale rivierencommissies, door de voor alle lidstaten geldende inhoudelijke verplichtingen, alsmede door de coördinatieverplichtingen (bijvoorbeeld artikel 3, vierde lid, inzake de maatregelenprogramma's) en de rol van een onafhankelijke handhavende instantie, te weten de Europese Commissie.

De vraag van deze leden welke visie er is ten aanzien van de vraag hoe schoon het water moet zijn, kan vooralsnog slechts globaal worden beantwoord, omdat nu juist hierover goed overleg tussen alle betrokken instanties moet plaatsvinden. In beginsel is het beleid op nationaal niveau gericht op het voortzetten van de normering die voor de totstandkoming van de kaderrichtlijn werd gevolgd, uiteraard met inachtneming van minimumvereisten van de kaderrichtlijn voor zover die strenger zijn. Wat dit laatste betreft hangt nog veel af van de nog tot stand te brengen richtlijn ex artikel 16 van de kaderrichtlijn inzake prioritaire verontreinigende stoffen.

Eén coördinator per stroomgebied zou volgens de leden van de PvdA-fractie de voortgang het beste kunnen bewaken. Zoals is uiteengezet in de memorie van toelichting, ligt op verschillende onderdelen in het wetsvoorstel besloten dat de coördinatie per stroomgebieddistrict uiteindelijk berust bij de Minister van Verkeer en Waterstaat, waar nodig tezamen met de medebetrokken bewindslieden optredend.. Dat neemt niet weg dat, zoals hierboven al aan de orde kwam, de coördinatie in zijn uitwerking zo veel mogelijk tot stand komt via inbreng van alle betrokken bestuurslagen. De verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van de uitvoering van verplichtingen van de kaderrichtlijn die qua reikwijdte de gebieden van afzonderlijke waterschappen of provincies kunnen overstijgen, zoals het onderscheiden van verschillende typen oppervlaktewaterlichamen per stroomgebieddistrict en het vaststellen van de referentieomstandigheden voor die typen, alsmede de economische analyse van het watergebruik, kon niet vooraf wettelijk worden vastgelegd. De analyses en inventarisaties ter uitvoering van de artikelen 5 en 6 van de kaderrichtlijn moesten immers reeds voor de implementatiedatum ter hand worden genomen, met het oog op de daarvoor van kracht zijn de einddatum van 22 december 2004. Bij de op gang komende uitvoeringspraktijk wordt in overleg tussen de betrokken instanties voorzien in het van rijkswege verrichten dan wel vergaand ondersteunen van dergelijke uitvoeringstaken.

Wat betreft de verdeling van de financiële lasten moeten bij de stelling dat besparingen in planlast en coördinatiekosten voor overheden kunnen worden gerealiseerd door de watersector te organiseren volgens de structuur van de richtlijn ten minste voor de korte termijn enige zwaarwegende kanttekeningen worden geplaatst. Het zou wellicht moeten gaan om de vorming van één waterschap per stroomgebieddistrict, althans binnen Nederland. De vragenstellers laten echter de precieze uitkomst van de reorganisatie en de vraag of deze ook het provinciale niveau, met inbegrip van grondwaterbeheer, alsmede het rijkswaterbeheer zou moeten betreffen, in het midden. In elk geval kan worden gesteld, dat een dergelijke reorganisatie een veelomvattend en langdurig proces zou zijn, met alle discussies die reeds blijkt het voorgaande mogelijk zijn over de gewenste uitkomst en alle onzekerheden van dien, en ongetwijfeld jarenlang tot hoge administratieve lasten zou leiden. Indien een dergelijke reorganisatie al wenselijk zou zijn, zou deze toch beter aan de orde gesteld kunnen worden op een tijdstip waarop de betrokkenen meer vertrouwd

zijn geworden met de uitvoering van de kaderrichtlijn en niet als extra complicatie op het lopende proces gestapeld moeten worden.

De leden van de VVD-fractie willen duidelijkheid over de situatie in geval een niet-lidstaat de milieudoelstellingen doorkruist van een lidstaat. Zou zich een dergelijke situatie voordoen (de realiteitswaarde voor Nederland lijkt overigens zeer beperkt, gezien de constructieve opstelling van de belangrijkste relevante niet-lidstaat, te weten Zwitserland, in het Rijn-waterdirecteurenoverleg) dan is de eerste stap overleg voeren binnen de daartoe bestaande kaders om het probleem op te lossen. Met name zal het verstandig zijn het probleem tijdig te signaleren en een standpunt van de Europese Commissie uit te lokken op basis van artikel 12 van de kaderrichtlijn. Als de Commissie het probleem onderkent, ligt optreden jegens Nederland niet in de rede. Uiteraard kan een niet-lidstaat niet worden gedwongen een EU-richtlijn na te leven. Kan het probleem via de overleg-route niet of niet tijdig worden opgelost, dan zal toepassing moeten worden gegeven aan een of meer van de derogatiemogelijkheden van artikel 4 van de kaderrichtlijn.

De leden van de VVD-fractie vragen een nadere toelichting op de keuzen die zijn gemaakt ten aanzien van de indeling van gebieden bij stroomgebieddistricten.

In Zuid-Holland zijn er gebieden die via een andere route dan de Nieuwe Waterweg rechtstreeks op zee afwateren. Het betreft het beheersgebied van het hoogheemraadschap van Rijnland en delen van dat van het hoogheemraadschap van Delfland. In deze gebieden wordt veel Rijnwater aangevoerd om de verzilting tegen te gaan, en het heeft daardoor ook veel invloed op de waterkwaliteit. Ook in Noord-Holland en het grootste deel van Noord-Nederland) wordt de waterkwaliteit in hoge mate door het aangevoerde Rijnwater bepaald. Het water dat uit die gebieden moet worden uitgemalen komt rechtstreeks dan wel via het Noordzeekanaal in het kustwater terecht. Voorts strekt de invloed van het Rijnwater zich uit tot de Waddenzee. Gezien de grote invloed van het Rijnwater ligt de toedeling van die gebieden aan het stroomgebied van de Rijn alleszins in de rede, en in de Internationale Commissie voor de Bescherming van de Rijn worden ze dan ook tot het Rijnstroomgebied gerekend.

In Zeeland wordt op twee plaatsen rechtstreeks uitgewaterd op de Noordzee, en wel vanuit het westelijk deel van Zeeuws-Vlaanderen. De zeer geringe omvang van de betreffende afwateringsgebieden biedt onvoldoende basis om ze aan een afzonderlijk stroomgebieddistrict toe te wijzen. In België watert het westelijk deel van Vlaanderen rechtstreeks af op de Noordzee, maar ook België kiest om dezelfde reden voor toewijzing van dat gebied aan het stroomgebieddistrict van de Schelde.

De leden van de VVD-fractie stellen een groot aantal vragen over de coördinatie in het kader van de reeds bestaande internationale riviercommissies.

Voor het internationale stroomgebieddistrict van de Maas en de Schelde vindt de internationale coördinatie met alle betrokken oeverstaten plaats in de Internationale Maas- en in de Internationale Scheldec commissie. Op 3 december 2002 zijn, zoals reeds in deze nota is vermeld, nieuwe verdragen ondertekend voor de Maas en de Schelde. Alle oeverstaten van het betreffende internationale stroomgebieddistrict zijn partij bij deze verdragen. Tevens is in deze verdragen bepaald dat de internationale coördinatie ter uitvoering van de kaderrichtlijn zal plaatsvinden in de schoot van de Internationale Maas- of in de Internationale Scheldec commissie.

Voor het internationale stroomgebieddistrict van de Rijn vindt de betreffende internationale coördinatie met alle betrokken oeverstaten plaats in het reeds in het antwoord op een overeenkomstige vraag van de leden

van de CDA-fractie genoemde Coördinatiecomité (Rijnwaterdirecteuren-overleg). Dit is een overlegstructuur en geen internationaal orgaan met eigen bevoegdheden. Voor het internationale stroomgebieddistrict van de Eems is een overlegstructuur opgezet door middel van een briefwisseling met Duitsland. Middels deze briefwisseling is uitvoering gegeven aan de verplichting van de kaderrichtlijn water om de internationale coördinatie vast te leggen. Toevoeging van niet-lidstaten is voornamelijk aan de orde in het stroomgebied Rijn; dit behoeft echter de daadkracht van de bestaande ICBR niet te verzwakken, omdat die in de oude samenstelling blijft functioneren.

De besluiten die door de bovengenoemde overlegstructuren worden genomen hebben, zoals de VVD-fractieleiden opmerken, geen bindende rechtskracht. De overlegstructuren kunnen aanbevelingen aannemen, maar geen sancties opleggen. Het is Nederlands beleid om (internationale) aanbevelingen serieus te nemen en te implementeren. De verplichtingen van de kaderrichtlijn behoeven echter niet te worden neergelegd in een verdrag. Dat zou dubbelop zijn, want de richtlijn geldt uit hoofde van EG-recht reeds voor de betrokken lidstaten. Op elke lidstaat ligt de verplichting om de richtlijn in zijn eigen rechtssysteem tijdig te implementeren. Wordt de richtlijn niet goed geïmplementeerd dan kan de Europese Commissie de betreffende lidstaat in gebreke stellen en eventueel de zaak voorleggen aan het Europese Hof van Justitie. Een overeenkomstige mogelijkheid bestaat voor lidstaten onderling ex artikel 227 EG-verdrag.

De leden van de VVD-fractie vragen of per stroomgebieddistrict inzichtelijk kan worden gemaakt welke internationale commissies er bestaan, die zich met waterkwaliteit en kwantiteit bezig houden? Daarbij vragen ze aan te geven wat per commissie de aandachtspunten zijn?

In het al genoemde, op 3 december 2002 ondertekende, nieuwe verdrag voor de Maas wordt de naam van de Internationale Commissie ter Bescherming van de Maas gewijzigd in Internationale Maascommissie. Op diezelfde datum is ook het nieuwe Scheldeverdrag ondertekend. In de verdragen wordt bepaald dat de commissies voor Maas en Schelde zich zowel met waterkwaliteit als met waterkwantiteit bezighouden. Deze verdragen kennen afstemmingsverplichtingen omtrent de samenwerking ten aanzien van de verplichtingen die voortvloeien uit de kaderrichtlijn met betrekking tot de voorzorgsmaatregelen en beschermingsmaatregelen tegen hoogwater en maatregelen ter voorkoming en bestrijding van waterverontreiniging als gevolg van calamiteiten.

Het Verdrag inzake de Bescherming van de Rijn van 12 april 1999 kent ook regels voor waterkwaliteit én voor waterkwantiteit. Oostenrijk, Liechtenstein en Italië zijn wel Rijnsoeverstaten, maar geen partij bij dit verdrag. Dit verdrag richt zich met name op de duurzame ontwikkeling van het ecosysteem van de Rijn, op het gebruik van de Rijn als bron voor drinkwatervoorziening en op voorzorgsmaatregelen en beschermingsmaatregelen tegen hoogwater.

Op de twijfels van de leden van de VVD-fractie over de wenselijkheid dat drie ministers gezamenlijk de coördinerende autoriteit vormen is reeds ingegaan bij de beantwoording van de vragen met betrekking tot artikel 1 onder punt 2.2 van deze nota.

### *3.2. Normstelling*

De leden van de CDA-fractie vragen of wetgeving voor industrie en agrarische sector moet worden gewijzigd met het oog op de maatregelen en normen voor prioritair stoffen ex artikel 16 van de kaderrichtlijn. Het laat zich aanzien dat de dochterrichtlijn gevolgen zal hebben voor de wetgeving in het kader van het beoogde hoofdstuk Stoffen en producten van de

Wet milieubeheer, maar dit zal nader moeten worden gezien als er concrete voorstellen van de Europese Commissie zijn bekendgemaakt. De CDA-fractie leden, alsmede de leden van de PvdA-fractie stellen ook een aantal vragen over de raakvlakken tussen de implementatie van de richtlijn en het huidige milieubeleid alsmede de sociaal-economische gevolgen voor de sectoren als land- en tuinbouw, industrie, midden- en kleinbedrijf. Wat de kaderrichtlijn voor Nederland en de andere lidstaten zal gaan betekenen is vanaf de indiening van het richtlijnvoorstel in 1997 duidelijker geworden, maar dit EU-brede «ophelderingsproces» gaat nog voort, in nauwe samenhang met de gefaseerde systematiek van de richtlijn, waarin de normstelling en de bijbehorende maatregelenpakketten grotendeels pas in 2009 in concreto worden vastgesteld, na grondige voorbereiding en met brede publieke betrokkenheid.

Voor de doorwerking van de kaderrichtlijn naar het Nederlandse waterbeheer is in 1998, nog ruim twee jaar vóór de inwerkingtreding van de kaderrichtlijn, de al eerder genoemde projectgroep Implementatie Kaderrichtlijn Water opgericht. Deze projectgroep (met daaronder een aantal werkgroepen) heeft met het oog op de uitvoering van de richtlijn tal van ondersteunende activiteiten ontwikkeld. Zo is voor de waterbeheerders het Handboek Kaderrichtlijn Water opgesteld. In het kader van deze activiteiten zijn en worden de gevolgen van de kaderrichtlijn voor de Nederlandse landbouw en natuur mede in beschouwing genomen, en er is een relatie gelegd met de Bestrijdingsmiddelenwet, het mestbeleid en het producten- en stoffenbeleid.

Voor wat betreft de Bestrijdingsmiddelenwet en het producten- en stoffenbeleid blijkt dat ook al uit onderdeel 3.3.3 van de memorie van toelichting. Overigens is inmiddels duidelijk geworden dat de indiening van het voorstel van de Europese Commissie voor de richtlijn inzake communautaire emissiebeheersingsmaatregelen en milieukwaliteitsnormen voor de 33 geselecteerde prioritair stoffen niet voor het einde van dit jaar is te verwachten. De relatie tussen de kaderrichtlijn en het Europese stoffenbeleid – in de vorm van de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen (91/414/EEG), de biocidenrichtlijn (98/8/EG) en de verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad inzake de beoordeling en de beperking van risico's van bestaande stoffen – is op Europees niveau opgepakt bij de voorbereiding van genoemd Commissievoorstel, met name waar het de milieukwaliteitsnormen betreft. Die samenhang is onderkend. Wanneer er op Gemeenschapsniveau een akkoord over deze dochterrichtlijn is bereikt, zullen de concrete gevolgen van de kaderrichtlijn voor Nederland veel beter in beeld kunnen worden gebracht dan nu het geval is.

Ten aanzien van de relatie met het mestbeleid is van belang dat de kaderrichtlijn de lidstaten verplicht om de maatregelen die vereist zijn op grond van de nitraatrichtlijn als basismaatregelen mee te nemen in de maatregelenprogramma's. Die moeten bovendien aanvullende maatregelen omvatten welke zijn gericht op het behalen van de vastgestelde milieudoelstellingen, in beginsel dus de goede ecologische toestand in 2015. De kaderrichtlijn maakt het noodzakelijk om de fosfaatemissies vergaand terug te dringen en zal moeten leiden tot een verdere verlaging van de fosfaatverliesnormen. Een scenariostudie over de mogelijke consequenties van de kaderrichtlijn voor onder andere de Nederlandse landbouw en natuur is gaande. Het kabinet streeft ernaar het maatregelenpakket te laten aansluiten bij het beleid voor de transitie naar een duurzame landbouw in 2030.

Met betrekking tot de gecombineerde aanpak voor puntbronnen en diffuse bronnen is in onderdeel 3.3.2 van de memorie van toelichting aangegeven dat met de vierde Nota waterhuishouding al een lijn voor de aanpak van emissies is ingezet die meer accent geeft aan de samenhang met de resulterende waterkwaliteit. In de praktijk van het Nederlandse waterbeheer krijgt die ook meer en meer gestalte. Op basis van de beheersplannen worden aanvullend op het generieke gebieds-

gerichte maatregelen getroffen. Duidelijk is echter dat het terugdringen van de verontreiniging afkomstig van sommige diffuse bronnen een zaak van lange adem zal zijn. Dat zal onder meer gelden voor de uitspoeling van fosfaat uit fosfaatverzadigde gronden, waarbij door natuurlijke processen in de bodem een naijling van tientallen jaren optreedt en fosfaatreductiemaatregelen op landbouwgronden met zeer veel vertraging effect hebben op de fosfaatbelasting van oppervlaktewater. Daarnaast brengt de benedenstroomse ligging van Nederland met zich dat de aangevoerde grensoverschrijdende verontreiniging in veel gebieden een grote rol speelt. Voor wat betreft de derogaties kan worden verwezen naar de beschouwing die in hoofdstuk 1 van deze nota is opgenomen. De kosten die gemoeid zijn met de gecombineerde aanpak en het in dat kader voldoen aan de kwaliteitsnormen zullen worden geraamd in het kader van de kosteneffectiviteitanalyses die de lidstaten voor elk stroomgebieddistrict uiterlijk in 2004 moet hebben uitgevoerd. De kostenraming is thans nog niet beschikbaar.

Ter beantwoording van de vraag van de leden van de CDA-fractie wat bedoeld wordt met een verdergaand «stand-still» regime moet een onderscheid worden gemaakt tussen twee situaties:

- de huidige kwaliteit m.b.t. een bepaalde parameter is beter dan de norm voor die parameter: in dat geval dient de huidige kwaliteit te worden opgevat als de norm en mag deze dus niet verslechteren (kort samengevat: normopvulling moet worden voorkomen). Het is deze situatie waarop artikel 5.2, derde lid, van de Wet milieubeheer betrekking heeft.
- de huidige kwaliteit voldoet nog niet aan de norm (die bijvoorbeeld pas in 2015 moet zijn gerealiseerd): in dat geval mag de kwaliteit in de periode tot 2015 niet tijdelijk nog verder verslechteren. Deze aanvulling op het huidige «stand-still» beginsel van de Wm wordt met het thans voorliggende wetwijzigingsvoorstel gerealiseerd.

De vraag van de leden van de CDA-fractie over de wijze waarop zal worden omgegaan met de termijnen en doelstellingen t.a.v. de implementatie van de kaderrichtlijn hangt nauw samen met de haalbaarheid van deze doelstellingen, mede in het licht van de bovenstrooms, door andere landen te nemen maatregelen. De hiervoor noodzakelijke afstemming zal plaatsvinden bij de vaststelling van de internationale stroomgebiedbeheersplannen. Van een algemeen beleid om de deadlines voor het bereiken van deze doelstellingen zoveel mogelijk op te rekken kan geen sprake zijn. Steeds moet worden bezien of toepassing van uitzonderingsmogelijkheden in verband met de haalbaarheid of de kosten te verantwoordt valt. De kaderrichtlijn kenmerkt zich door de nadruk op het bereiken van de zogenaamde «goede toestand», die voor oppervlaktewater bestaat uit een «goede chemische toestand» en een «goede ecologische toestand». De goede chemische toestand heeft betrekking op alle normen voor verontreinigende stoffen welke op Gemeenschapsniveau zijn en worden vastgesteld, de goede ecologische toestand betreft biologische, hydromorfologische en chemische parameters, waaronder alle overige verontreinigende stoffen die in significante hoeveelheden in het oppervlaktewater worden geloosd.

De nieuwe doelstellingen vervangen op den duur de huidige functiegerichte doelstellingen (richtlijnen) voor resp. oppervlaktewater bestemd voor drinkwater (2007), water voor zalmachtigen (2013) en schelpdierwater (2013). Voor zwemwater wordt de huidige richtlijn het komend jaar herzien. Het intrekken van bijvoorbeeld richtlijn 75/440/EEG (oppervlaktewater bestemd voor drinkwater) in 2007 betekent echter niet dat de nationale regelgeving op dat punt eveneens komt te vervallen: de kaderrichtlijn water laat immers toe dat nationaal beleid op bepaalde aspecten stringenter is.

De normen voor de chemische stoffen dienen te worden vastgesteld op basis van de methode welke is opgenomen in de kaderrichtlijn (bijlage V, onderdeel 1.2.6) dan wel op basis van de gestandaardiseerde methode welke nadien op gemeenschapsniveau wordt overeengekomen voor de normering van de prioritare stoffen. Voor Nederland zal dit in sommige gevallen leiden tot aanscherping en in andere gevallen tot versoepeling van de normen in vergelijking tot de tot nog toe in de Vierde nota waterhuishouding gehanteerde MTR-waarden (maximaal toelaatbaar risico). Zoals reeds is vermeld, vergt dit nog een traject van enige jaren, dat zich voor wat betreft de prioritare stoffen afspeelt op Europees niveau. Alle milieukwaliteitsdoelstellingen (zowel chemisch als ecologisch) dienen wettelijk te worden vastgelegd. Dit zal gebeuren op basis van de Wet milieubeheer, welke hiervoor een geschikt kader biedt.

Binnen Nederland bestaat veel kennis en ervaring op het gebied van ecologische kwaliteitsbeoordeling. De verdere uitwerking van de beoordelingssystematiek en het vaststellen van de grenzen tussen «zeer goede», «goede» en «matige» kwaliteitstoestand van waterlichamen zal de komende tijd nog verder worden uitgewerkt in verschillende nationale en internationale werkgroepen. Ten aanzien van de biologische, hydro-morfologische en algemeen fysisch-chemische parameters maakt een vergelijking van beoordelingsmethoden tussen de lidstaten («intercalibratie») hiervan onderdeel uit.

De leden van de VVD-fractie vragen of er bij het opstellen van de Europese normen rekening wordt gehouden met de ligging van de verschillende landen.

Bij het opstellen van Europese normen wordt geen rekening gehouden met de verschillende ligging van de lidstaten. Zoals reeds is uiteengezet in hoofdstuk 2.2 van deze nota, zal een lidstaat die bij het behalen van zijn milieudoelstellingen wordt belemmerd door een andere lidstaat daarover eerst overleg moeten voeren in de daartoe geëigende overlegstructuur. Indien dat onvoldoende resultaat zou opleveren, kan de benadeelde lidstaat de route inslaan van artikel 12 van de kaderrichtlijn en de Europese Commissie inschakelen. Voorts kan toepassing van de derogatiebepalingen van artikel 4 worden overwogen.

De vragen van de leden van de VVD-fractie over de normstelling en de toepassing van derogatiebepalingen zijn grotendeels reeds beantwoord in de hoofdstukken 1 en 2.2. In algemene zin kan niet gesteld worden dat de huidige Nederlandse normen strenger of minder streng zijn dan de nieuwe Europese normen.

Het begrip «goede toestand van oppervlaktewater» is in het huidige wetsvoorstel verwerkt doordat in artikel 2b van de wet milieubeheer rechtsreeks wordt verwezen naar artikel 4 van de kaderrichtlijn. Genoemd artikel 4 kent overigens, zoals al aan de orde kwam, nogal uitgebreide formuleringen met diverse uitzonderingsclausules. Het begrip «goede toestand» zegt dan ook op zichzelf ook nog niet zo veel; het komt aan op de uitwerking die artikel 4 van de kaderrichtlijn voorziet, met behulp van bijlage V van de kaderrichtlijn, die overigens nog weer nadere uitwerking vergt door de lidstaten. Het zou dus de leesbaarheid en overzichtelijkheid niet dienen als deze normering in de Wet milieubeheer (Wm) zou worden uitgeschreven; het past ook niet in de systematiek van die wet. In 2009 worden de normen binnen de lidstaten in concreto vastgelegd, in Nederland in uitvoeringsregelingen op grond van genoemd artikel 2b van de Wm.

De huidige Europese normen voor wateren vloeien voort uit de richtlijn van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu worden geloosd (richtlijn 76/464). Het systeem van deze richtlijn voor stoffen van lijst I (gevaarlijke stoffen) is dat er niet mag worden geloosd zonder

vergunning en in de vergunning emissienormen moeten worden vastgesteld met inachtneming van de best beschikbare technische middelen. Er is dus geen direct verband met kwaliteitsdoelstellingen voor het ontvangende oppervlaktewater. Hetzelfde systeem geldt stoffen van lijst II, met het verschil dat daar de emissienormen wel worden berekend aan de hand van kwaliteitsdoelstellingen.

Dit systeem van stoffen van lijst I verschilt wezenlijk van dat van de kaderrichtlijn, omdat daar de emissienormen worden vastgesteld aan de hand van de kwaliteitsdoelstellingen van het ontvangende water, overigens wel weer met uitzondering van toepassing van de toekomstige richtlijn voor prioritair stoffen, de zogenaamde IPPC-richtlijn en een aantal specifieke bestaande richtlijnen voor nitraten en bepaalde gevaarlijke stoffen als kwik en cadmium, die een ander systeem kennen (zie artikel 10, tweede lid, van de kaderrichtlijn). Het belangrijke artikel 6 van de richtlijn 76/464 wordt met de inwerkingtreding van de kaderrichtlijn ingetrokken en de volledige richtlijn dertien jaar na inwerkingtreding van de kaderrichtlijn.

Voorts stellen deze leden vragen over de verhouding tussen de Europese en nationale normen voor oppervlaktewater dat gebruikt wordt voor drinkwatervoorziening en de normen van kaderrichtlijn.

In aanvulling op de antwoorden op de vragen van de leden van de PvdA-fractie in hoofdstuk 2.2 over de gevolgen van het eventueel op termijn intrekken van de functiegerichte doelstellingen (richtlijn oppervlaktewater bestemd voor drinkwater) kan naar aanleiding van de vragen van de VVD-fractieleden hierover worden gesteld dat het nog niet mogelijk is om aan te geven of de normen voor verontreinigende stoffen die op basis van de kaderrichtlijn op grond van ecologische uitgangspunten worden ontwikkeld minder streng zullen zijn dan de normen die thans van kracht zijn op basis van de richtlijn betreffende oppervlaktewater dat gebruikt wordt voor drinkwatervoorziening.

Overwogen wordt om geen rekening te houden met de mogelijkheid om het effect van de zuivering ter plaatse bij de normering te betrekken. Dat betekent dat in dat geval op grond van het voorzorgbeginsel alsmede de wens om het huidige beschermingsniveau van drinkwaterbronnen uit oppervlaktewater te handhaven, de vigerende normen voor oppervlaktewater bestemd voor de productie van drinkwater van toepassing blijven. Een besluit hierover zal mede afhankelijk zijn van overleg met de overige lidstaten binnen het stroomgebied. Er zijn thans geen (financiële) consequenties verbonden aan het handhaven van de huidige kwaliteitsnormen voor oppervlaktewater dat bestemd is voor drinkwaterbereiding. De leden van de VVD-fractie vragen voorts hoe drinkwatervoorzieningen moeten worden beschermd en waarom dit niet in de wet is verankerd. Waterlichamen bedoeld voor de onttrekking van water voor de drinkwatervoorziening behoren tot de beschermde gebieden en worden ook als zodanig op basis van de artikelen 6 en 7 kaderrichtlijn in kaart gebracht. Dit betekent uitdrukkelijk dat de doelstellingen van de kaderrichtlijn voor deze waterlichamen, die uiterlijk in 2015 moeten worden bereikt, het karakter hebben van resultaatsverplichting. Dit zal tot uiting komen in de wettelijke concretisering in de vorm van grenswaarden. Bovendien is het de bedoeling dat de bestaande normering voor de desbetreffende waterlichamen, voor zover die qua normniveau strenger zou zijn, daarbij in stand blijft.

De vragen van leden van de fractie van de ChristenUnie inzake drinkwaternormen in relatie tot ecologische normen zijn al beantwoord in onderdeel 2.2

Het antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie over de mogelijkheid om bij de uitwerking van het begrip «goede toestand» voor grondwater hiervoor naast ecologische normen tevens drinkwaternormen te hanteren komt overeen met de beantwoording van een soortgelijke vraag



over oppervlaktewater, met dien verstande dat de kaderrichtlijn voor grondwater niet spreekt van ecologische normering. Anders geformuleerd komt het er op neer dat drinkwaternormen en normen voor waterlichamen verschillende achtergronden hebben en dus moeilijk met elkaar in verband kunnen worden gebracht: drinkwaternormen zijn primair gericht op de bescherming van de gezondheid van de mens terwijl normen voor oppervlaktewater- of grondwaterlichamen rekening moeten houden met meer functies, die ook kwantitatieve dimensies kunnen hebben. Te denken valt aan scheepvaart, agrarisch watergebruik, recreatie en de bescherming van aquatische organismen die in het water voorkomen. De SGP-fractieleden vragen ook in hoeverre het mogelijk wordt om beschermde gebieden voor de drinkwaterbereiding uit oppervlaktewater aan te wijzen. De leden van de ChristenUnie vragen (aan het slot van het verslag) 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, waarbij met name wordt gedacht aan een wettelijke regeling van oppervlaktewaterbeschermingsgebieden. Ter beantwoording van deze vragen kan worden gesteld dat een wettelijke regeling van drinkwaterbeschermingsgebieden niet nodig is om de verplichtingen van de kaderrichtlijn uit te voeren. Voor gedeelten van oppervlaktewateren waaraan in de provinciale plannen voor de waterhuishouding een functie ten behoeve van de drinkwatervoorziening is toegekend en die dus mede de status van beschermd gebied in de zin van de kaderrichtlijn zullen hebben, zijn de milieudoelstellingen in artikel 7 met extra klem geformuleerd, hetgeen zijn weerslag zal hebben op het programma van maatregelen, dat erop gericht moet zijn die doelstellingen te halen. Die maatregelen kunnen dan ook mede betrekking hebben op (vergunningen voor) bovenstrooms plaatsvindende emissies of lozingen als bedoeld in de brief van de VEWIN. Door de andere instromingskenmerken van oppervlaktewaterlichamen in vergelijking tot die van grondwaterlichamen is het concept van wettelijke beschermingszones voor oppervlaktewater op zich al minder aantrekkelijk. De SGP-fractieleden vragen tenslotte wanneer het criterium drinkwater uit oppervlaktewater voor de toelating van bestrijdingsmiddelen zal worden geoperationaliseerd. In het waterleidingbesluit wordt ten aanzien van de norm voor bestrijdingsmiddelen het criterium gehanteerd dat dergelijke stoffen niet in drinkwater thuishoren, hetgeen zich vertaald heeft in een norm van < 0,1 µg/l voor alle bestrijdingsmiddelen. De koepelorganisatie van waterleidingbedrijven, de VEWIN is voorstander van handhaving van een zelfde norm voor het oppervlaktewater omdat daarmee het probleem wordt opgelost dat sommige bestrijdingsmiddelen zich eenvoudiger laten verwijderen bij de zuivering dan andere. Op grond van de Europese gewasbeschermingsrichtlijn en bijbehorende Uniforme Beginselen hebben de lidstaten reeds lange tijd de mogelijkheid om het criterium drinkwater uit oppervlaktewater te operationaliseren in de toelating voor bestrijdingsmiddelen. Op Europees niveau noch op nationaal niveau heeft een dergelijke operationalisering tot op heden plaatsgevonden. Op nationaal niveau wordt hier wel aan gewerkt, waarbij in samenwerking met onder meer de VEWIN en de Unie van Waterschappen wordt nagegaan op welke wijze het criterium drinkwater uit oppervlaktewater op een praktische, uitvoerbare en kosten-effectieve wijze kan worden geoperationaliseerd. De Europese Commissie heeft aangegeven dat de afstemming van de normstelling voor bestrijdingsmiddelen op grond van de kaderrichtlijn met het toelatingsbeleid op basis van de gewasbeschermingsrichtlijn een zaak van nationaal beleid van lidstaten is en zal zelf niet aansturen op integratie van het toelatingsbeleid met de normstelling voor oppervlaktewater in verband met het drinkwatercriterium.

De zorg van de SGP-fractieleden over verdere aanscherping en handhaving van normen in Europees verband en de gevolgen hiervan voor het Nederlands mestbeleid en het land- en tuinbouwbeleid is op zich terecht. Een deel van de gesignaleerde problematiek speelt echter al enkele decennia (denk aan de nitraatnorm in grondwater) en vergt structurele maatregelen. Essentieel hierbij is het feit dat de kaderrichtlijn ervan uitgaat dat alle onder de paraplu van de richtlijn vallende Europese richtlijnen (zoals de nitraatrichtlijn, de gewasbeschermingsrichtlijn en de Habitat- en Vogelrichtlijn) op een juiste wijze in nationale wet- en regelgeving zijn geïmplementeerd. Het mag bekend zijn dat ten aanzien van een aantal van deze richtlijnen (waaronder de nitraatrichtlijn) er sprake is van lopende inbreukprocedures. De kaderrichtlijn water legt hierbij voor het eerst middels de stroomgebiedbenadering als het ware de koppeling tussen landbouwkundig handelen enerzijds en de verontreinigingsgraad van het oppervlaktewater en grondwater anderzijds.

### *3.3. Emissie/immissiebeleid*

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de passage op bladzijde 24 van de memorie over emissiebeleid zich verhoudt tot de vermelding op bladzijde 9 dat de richtlijn die voorziet in de vaststelling van emissiewaarden per 22 december 2000 is komen te vervallen.

Zoals in onderdeel 2.2 van de memorie van toelichting aangaande artikel 22 van de kaderrichtlijn is aangegeven, komt de «oude kaderrichtlijn» 76/464/EEG 13 jaar na de inwerkingtreding van de kaderrichtlijn te vervallen. Met artikel 6 van de «oude richtlijn», dat voorziet in de vaststelling van emissiegrenswaarden voor stoffen behorende tot de «zwarte lijst», is dat al per 22 december 2000 gebeurd. Die procedure behoort daarmee tot het verleden. De reeds vastgestelde emissiegrenswaarden en milieukwaliteitsdoelstellingen voor dergelijke stoffen uit de dochterrichtlijnen van richtlijn 76/464/EEG zijn echter door de kaderrichtlijn (via artikel 10 en bijlage IX) als zodanig overgenomen en blijven dus van kracht. Wel zal de Europese Commissie in het kader van haar voorstellen voor emissiebeheersingsmaatregelen en kwaliteitsnormen voor prioritair stoffen de emissiegrenswaarden en milieukwaliteitsdoelstellingen van de dochterrichtlijnen toetsen, en zij zal daarvoor herzieningsvoorstellen kunnen indienen. Het voorgaande past binnen de in onderdeel 3.3.1 aangegeven noodzaak voor een verdere uitwerking van de emissieaanpak. Voor de vraag van deze leden ten aanzien van de gevolgen van de kaderrichtlijn voor het mestbeleid wordt verwezen naar de derde alinea van het antwoord op de PvdA-fractieleden inzake de normstelling. In het overleg met de Europese Commissie over het Nederlandse derogatieverzoek in het kader van de nitraatrichtlijn, waarnaar de CDA-fractieleden voorts informeerden, is de relatie met de kaderrichtlijn aan de orde geweest. Dit overleg is evenwel nog niet afgerond.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke termijn het productenbeleid krachtens een hoofdstuk Stoffen en Producten in de Wet milieubeheer zal worden gerealiseerd. Inmiddels is een proeve van een nieuw hoofdstuk 9 Stoffen en Producten van de Wet milieubeheer opgesteld ter vervanging van de Wet milieugevaarlijke stoffen en van bepalingen over toestellen uit andere wetten zoals de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Wet geluidhinder. De nieuwe beleidsmatige inzichten over stoffen en producten zijn daarin verwerkt. De proeve is op 2 mei 2002 aan de Tweede Kamer gezonden (maar niet gepubliceerd als kamerstuk). Zoals aangegeven in de tweede Voortgangsrapportage uitvoering Strategie Omgaan Met Stoffen (brief van 18 oktober 2002, evenmin gepubliceerd) wordt met de omzetting van de proeve in een wetsvoorstel gewacht op in voorbereiding zijnde Europese regels voor het stoffen-

beleid (het systeem «Reach») als vervolg op het in 2001 gepresenteerde Witboek stoffen.

### 3.4. *Financiering en kostenterugwinning*

#### 3.4.1. Analyse van het watergebruik

De leden van de CDA-fractie vragen naar de inzet van Nederland bij de gedachtewisseling die momenteel in EU-verband plaatsvindt over de wijze waarop de economische analyses voor de stroomgebieddistricten uitgevoerd zullen worden.

Binnen de EU-overlegkaders en de afzonderlijke internationale stroomgebieddistricten, met name Rijn en Schelde, levert Nederland een actieve bijdrage aan de wijze waarop de economische analyse wordt ingevuld. De inzet van Nederland is om aan te kunnen sluiten bij de huidige praktijk van het Nederlandse waterbeheer, waarbij zoveel als mogelijk gebruik wordt gemaakt van de bestaande structuren, methoden en beschikbare informatie.

De leden van de PvdA-fractie vragen een nadere onderbouwing van de stellingname dat het huidige huidige decentrale financieringsstelsel in belangrijke mate reeds voldoet aan het beginsel van kostenterugwinning voor waterdiensten alsook aan het principe dat «de vervuiler betaalt». De kosten van het Nederlandse waterbeheer worden op dit moment al voor een groot deel via bestemmingsbelastingen en prijzen gefinancierd en gedragen door de gebruikers. In de voorbereiding van de rapportage in 2004 wordt gewerkt aan een meer gedetailleerde uitwerking van de kostenterugwinning voor de onderscheiden waterdiensten. Deze leden vragen ook hoe de lasten onder de verschillende gebruikers precies worden verdeeld en hoe de milieuprijs hiervoor wordt vastgesteld? De precieze verdeling van de lasten over gebruikers worden pas bekend bij de uitwerking van de rapportage voor 2004 en verschilt per waterdienst. Er vanuit gaande dat met milieuprijs het internaliseren van de milieukosten wordt bedoeld zoals vermeld in artikel 9, eerste lid, van de kaderrichtlijn, geldt dat deze voor een deel al zijn verwerkt in heffingen op bijvoorbeeld grondwater of de verontreinigingsheffing. Voor het bepalen van de milieukosten wordt nagegaan welke aanvullende maatregelen moeten worden genomen om aan de milieudoelstellingen te voldoen. Voor het vaststellen van de milieukosten van deze maatregelen wordt voorgesteld om de methodiek milieukosten van het ministerie van VROM te hanteren.

De vraag van de PvdA-fractieleden of er initiatieven zijn om het financieringsstelsel te vereenvoudigen en te verbeteren wordt bevestigend beantwoord. Recentelijk is een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de bekostiging van het regionaal waterbeheer uitgevoerd. Eerder (medio 2001) werden door de Unie van Waterschappen voorstellen ter vereenvoudiging van het financieringsstelsel van de waterschappen aan de eerste ondergetekende gezonden, naar aanleiding van het advies van de commissie-Togtema. Over beide zal de Kamer, naar verwachting voor het eind van het jaar een standpunt kunnen verwachten.

De leden van de VVD-fractie pleiten voor een goede financiële onderbouwing van de gevolgen van de implementatie en stellen enige aanvullende vragen over die kosten.

De extra kosten die de implementatie met zich meebrengt zijn op dit moment nog niet goed vast te stellen. Gegeven het feit dat de doelstellingen van de kaderrichtlijn voor een belangrijk deel nog niet vaststaan en in het verlengde daarvan nog niet duidelijk is voor welke problemen extra maatregelen nodig zijn, is het op dit moment ook nog niet goed mogelijk vast te stellen welke kosten hiermee gemoeid zijn.

Na 2004 is het mogelijk een eerste ruwe indicatie van de financiële gevolgen te geven, op dat moment is er namelijk ook meer duidelijk over de doelstellingen van de kaderrichtlijn. Aan de hand van de doelstellingen kan worden nagedacht over de samenstelling van een benodigd maatregelenpakket. Vervolgens kunnen de effecten van de voorgestelde maatregel pakketten op de draagkracht van sectoren worden bepaald. De VVD-fractieleden vragen ook hoe realistisch de regering het acht dat extra geld beschikbaar komt voor de implementatie van de kaderrichtlijn? Voor wat betreft de financiële opgave voor waterschappen en provincies vanuit het NBW is de afspraak dat in 2006 de financiën worden bezien, waarbij ook de besteding van gelden ten behoeve van de kaderrichtlijn wordt meegenomen.

De leden van de fracties van de VVD en de PvdA (in onderdeel 3.4.2) vragen aan welke diensten gedacht wordt bij waterdiensten waarvoor terugwinning van kosten geldt. De leden van de VVD-fractie willen weten wat de termijn is waarvoor ramingen worden gemaakt voor toekomstige investeringen. Voorts vragen deze leden wat de gevolgen zijn van voor de drinkwaterprijs als voor het onttrekken van water betaald zal moeten worden.

Voor de uitwerking is een voorlopige lijst met waterdiensten opgesteld. In deze lijst wordt in de eerste plaats onder waterdiensten verstaan de onttrekking en zuivering van water voor drinkwaterdoeleinden en de inzameling, transport en zuivering van afvalwater (incl. lozen van effluent). Daarnaast wordt als waterdienst gezien de productie en winning van water voor koelwater- en proceswaterdoeleinden (inclusief irrigatie), lozen van effluent, drainage en ontwatering en waterkracht.

Bij de verschillende genoemde waterdiensten maakt het voor het water niet uit of een gespecialiseerd bedrijf verantwoordelijk is voor de waterdienst, of dat anderen dat doen (afvalwaterzuiveringinstallatie of eigen zuivering op een bedrijf (selfservice)).

In de loop van 2004 zal worden beslist welke waterdiensten in de rapportage voor 2004 worden meegenomen. Deze definitieve lijst van de waterdiensten voor de rapportage 2004 zal mede afhankelijk zijn van de uitkomsten van internationaal overleg. Overigens wordt er in de kaderrichtlijn een onderscheid gemaakt tussen waterdiensten en watergebruik. Voor waterdiensten is het principe van kostenterugwinning van toepassing, voor watergebruik als zodanig niet. Overigens omvat watergebruik volgens artikel 2, onderdeel 39 van de kaderrichtlijn mede, maar niet uitsluitend, waterdiensten.

De gevolgen van betalen voor de onttrekking van oppervlaktewater op de prijs van drinkwater zijn op dit moment niet bekend. Het is de bedoeling om in 2004 hiernaar een onderzoek te laten uitvoeren.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de gemiddelde kostendekkingsgraad van de rioleringsdiensten in de Nederlandse gemeenten is. Onderscheid moet worden gemaakt in kostendekkingsgraad en kostenterugwinning zoals genoemd in de KRW. In principe worden alle kosten die met de gemeentelijke rioleringsdiensten te maken hebben, gedekt door de gemeente en is de kostendekkingsgraad dus 100%. De dekking van de kosten kan op verschillende manieren plaatsvinden. De eerste aanleg van riolering wordt door gemeenten opgenomen in de grondexploitatie. Voor de dekking van de kosten voor onderhoud, beheer en vervanging van de riolering worden meerdere dekkingsinstrumenten gebruikt. Het instrument dat de meeste gemeenten gebruiken, is het rioolrecht dat al dan niet is gesplitst in een gebruikers- en een eigenarendeel. Het rioolrecht is een jaarlijks vastgesteld bedrag per huishouden. Soms is er sprake van een bedrag per aansluiting, in andere situaties wordt het bedrag vastgesteld op basis van het drinkwaterverbruik, met name voor bedrijven. Daarnaast vindt kostendekking plaats als onderdeel van de

onroerende zaakbelasting zonder dat dit echt apart herkenbaar is of door aanwending van de algemene uitkering van het gemeentefonds. In 2002 werd ongeveer 85% van de kosten gedekt door het rioolrecht en hanteerde 95% van de gemeenten een (niet in alle gemeenten kostendekkend) rioolrecht. Er is dus ook in belangrijke mate sprake van kosten-terugwinning voor de rioleringsdiensten.

Deze leden vragen ook of een gemeente alle waterdiensten, zoals aanleg rioleringstelsel, beheer en onderhoud ontwateringsvoorzieningen en afkoppelingsvoorzieningen middels de rioolheffing bekostigt. De PvdA-fractieleden stellen vragen van overeenkomstige strekking. Over de vraag of beheer en onderhoud van afkoppel- en ontwateringsvoorzieningen mogen worden bekostigd uit het rioolrecht loopt op dit moment aan aantal beroepszaken bij de Hoge Raad. De Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad heeft op 11 maart 2003 de conclusie getrokken dat dergelijke zaken wel uit het rioolrecht bekostigd mogen worden. Indien deze conclusie door de Hoge Raad wordt overgenomen, moet de vraag van de VVD positief worden beantwoord. Los daarvan zal het komende kabinetsstandpunt over het recente interdepartementaal beleidsonderzoek bekostiging waterbeheer ingaan op de vraag of het rioolrecht wellicht wettelijk zou moeten worden verbreed.

### 3.4.2. Terugwinning van kosten voor waterdiensten

De leden van de CDA-fractie vragen of op communautair niveau aandacht gevraagd kan worden voor het ontstaan van oneerlijke internationale concurrentie als gevolg van onderlinge verschillen in de nationale implementatie van de kosten-terugwinning.

Naar verwachting zullen door afspraken die in internationale kaders (onder andere binnen stroomgebieden) worden gemaakt de huidige bestaande verschillen in interpretatie over de definitie van waterdiensten en de hoogte van een redelijke bijdrage van sectoren op termijn afnemen. Dit zal ertoe leiden dat het mogelijk effect op internationale concurrentieverhoudingen zal verminderen, zeker in vergelijking tot de situatie die tot nog toe bestaat. Voorts willen deze leden weten of het principe van «de vervuiler betaalt» altijd goed toepasbaar is. Er zijn natuurlijk praktische beperkingen ten aanzien van het doorvoeren van beginselen als «de vervuiler betaalt» en «terugwinning van de kosten van waterdiensten». Te denken valt aan inningskosten van heffingen en dergelijke, die in aanvaardbare verhouding moeten staan tot de opbrengst daarvan. Er wordt naast de terugwinning van waterdiensten ook gedacht aan vergoedingen.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een overzicht van de mogelijke waterdiensten met de bijbehorende heffingen c.q. belastingen. Voor wat betreft de reeds in onderdeel 3.4.1 vermelde waterdiensten gaat het om de volgende heffingen en belastingen, met daarbij telkens een indicatie van de totaalbedragen:

- de onttrekking en zuivering van water voor drinkwaterdoeleinden: drinkwaterprijs (€ 1,6 miljard) alsmede belasting ingevolge de Wet belastingen op milieugrondslag (€ 120 miljoen);
- de inzameling, transport en zuivering van afvalwater: totaal € 650 miljoen, voor 85% bekostigd uit rioolrecht en 15% uit onroerende zaakbelasting;
- de productie en winning van water voor koel- en proceswatervoorziening (inclusief irrigatie): belasting ingevolge de Wet belastingen op milieugrondslag (€ 160 miljoen) alsmede provinciale grondwaterheffing (€ 15 miljoen);
- lozen van effluent: verontreinigingsheffing ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (€ 1 miljard)

- drainage, ontwatering en waterkracht: kwantiteitsomslag waterschappen (€ 500 miljoen).

De verdere vragen van de PvdA-fractieleden over gemeentelijke waterdiensten zijn grotendeels al beantwoord in onderdeel 3.4.1.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen een reactie op de opmerkingen van de VEWIN (brief 17 april 2003) 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. De achtergrond van de passage in de memorie is dat in definitie van de kaderrichtlijn onttrekking van water specifiek wordt genoemd als waterdienst. De kaderrichtlijn stimuleert het duurzaam gebruik van water. Het prijsmechanisme wordt hierbij gezien als een mogelijk instrument om duurzaam watergebruik tot stand te brengen. Voor waterdiensten is het principe van kostenterugwinning van toepassing en dus ook voor onttrekken van oppervlaktewater. Het aangekondigde onderzoek past in de uitvoering van de verplichtingen voor de economische analyses van de kaderrichtlijn en zal antwoord moeten geven op de vraag of er sprake is van significante effecten en of er met behulp van een heffing een bijdrage wordt geleverd aan een duurzaam gebruik van water. Er wordt niet gezocht naar een gelegenheidsargument om een nieuwe heffing in te voeren, zoals de VEWIN suggereert. Daarnaast zal in dit onderzoek de wisselwerking tussen onttrekking van grondwater en oppervlaktewater moeten worden bezien.

### 3.5. *Uitvoering*

#### 3.5.2. Samenhang met WB21

De leden van de CDA-fractie vragen of de beleidstrajecten van WB21 en NBW in elkaar kunnen worden gevlochten en wat de meerwaarde is van de landelijke werkgroepen.

Gelet op de samenhang tussen het NBW inclusief WB21, en de kaderrichtlijn wordt gestreefd naar een integratie van de trajecten. Op landelijk niveau zullen beide trajecten in het Bestuurlijk overleg Water worden behandeld. Dit is in het NBW reeds vastgelegd. Zowel op landelijk niveau als op regionaal niveau fungeren werkgroepen die bezig houden met de implementatie van de kaderrichtlijn. Het aanleveren van de feitelijke gegevens en later in het traject het opstellen van de maatregelenprogramma's is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijk, provincies, waterschappen en gemeenten in de vier stroomgebiedsdistricten. De meerwaarde van de landelijke werkgroepen is enerzijds dat zij kaders hebben geschetst voor de vier stroomgebiedsdistricten waardoor een vergelijkbare aanpak wordt gevolgd, hetgeen praktisch is omdat de grenzen van de stroomgebiedsdistricten op een aantal plaatsen provincies of beheersgebieden van kwaliteits- of kwantiteitsbeheerders doorsnijden. Bovendien kan dit werk de decentrale instanties ondersteunen of ontlasten: er zijn een aantal werkgroepen (grondwater en economie) op landelijk niveau actief omdat het verzamelen van de gegevens voor een belangrijk deel beter op nationaal niveau kan plaatsvinden. In die gevallen wordt nadrukkelijk samengewerkt en afgestemd met de regionale instanties.

De vragen van de leden van de fracties van PvdA en SGP naar de stand van zaken van het NBW zijn beantwoord doordat het NBW inmiddels op 4 september jl. in een Algemeen overleg met de vaste commissies voor Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is besproken. Hiermee is ook voldaan aan het desbetreffende verzoek van de PvdA-fractieleden.

De leden van de VVD-fractie vragen wat er gebeurt met de diverse plannen die reeds op grond van de huidige waterwetgeving opgesteld worden als in 2009 de nieuwe Nota waterhuishouding van kracht wordt. Het wetsvoorstel voorziet niet alleen voor de nota waterhuishouding, maar ook voor de andere in de Wwh geregelde plannen, in wijzigingen opdat ons land ultimo 2009 voldoet aan de kaderrichtlijnverplichtingen inzake programma van maatregelen en stroomgebiedbeheersplan. In de periode van 2006 tot 2009 komt dus een herziening van alle bestaande plannen op gang, in onderling overleg tussen de planvaststellers en met brede publieke inspraak. Tot eind 2009 kunnen plannen van kracht blijven die op basis van de Wwh zoals die tot nog toe luidt zijn of worden tot stand gebracht. Daarbij is van belang dat de geldigheidsduur van plannen verlengd kan worden (zie de artikelen 3, vierde lid, 5, vierde lid, en 7, vijfde lid, Wwh). Indien de herzieningstermijn van een waterbeheersplan afloopt in 2006 kan die dus worden verlengd tot ultimo 2009. Er is dus geen sprake van monitoring van bestaande plannen. Bij nota van wijziging wordt geregeld dat ook een herzieningstermijn van een bestaand plan die afloopt na eind 2006 nog kan worden verlengd tot eind 2009..

#### 3.5.4. Uitvoeringskosten

De vragen van de leden van de CDA-fractie inzake de geraamde kosten zijn reeds beantwoord in hoofdstuk 1.

Voor een antwoord op het verzoek van de leden van de PvdA-fractie om een schatting van de toekomstige uitvoeringskosten van de kaderrichtlijn verwijzen wij naar hoofdstuk 1 van deze nota.

De PvdA-fractieleden informeren in dit kader ook naar tussenresultaten van het IBO-onderzoek over de kosten van water.

Het doel van het IBO-onderzoek was niet om de kosten van water in beeld te brengen, maar om alternatieve wijze van bekostiging in kaart te brengen. Over de uitkomsten van het IBO zal de Kamer nog voor het eind van het jaar worden geïnformeerd.

De leden van de VVD-fractie vragen welke stappen worden ondernomen om te zorgen dat informatie over de door hen als zeer complex gekenschetste waterwetgeving en het aanvragen van vergunningen bij diverse overheden inzichtelijk wordt voor bedrijven en organisaties. Wat dit betreft worden geen specifieke stappen voorbereid, omdat de bepalingen van het implementatiewetsvoorstel wetgeving slechts verplichtingen inhouden voor overheidsinstanties. Voor bedrijven en niet-overheidsorganisaties treden geen wijzigingen op in de sfeer van vergunningaanvragen. Ter gelegenheid van de invoering van een de aan het begin van deze nota genoemde integrale waterwet en de opstelling van het programma van maatregelen dat eind 2009 gereed moet zijn, kan worden bezien of er alsdan veranderingen in de vergunningensfeer optreden die gepaard moeten gaan met aanvullende voorlichtingsmaatregelen.

Op de zorg van onder andere de leden de fractie van de ChristenUnie over de rol van de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven bij de verdere vormgeving van het beleid is in de inleiding reeds ingegaan.

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie een reactie op het uitgangspunt van de Unie van Waterschappen dat substantiële uitvoeringskosten door het rijk zullen worden gecompenseerd. Ook willen deze leden weten of de wens van de VNG om het hemelwatercomponent in de waterketen-financiering inzichtelijk te maken, teneinde onder andere het afkoppelen van verharde oppervlakten te stimuleren, in beleid kan worden omgezet. In het NBW is afgesproken dat de apparaatskosten na twee jaar worden geëvalueerd. Mocht blijken dat er sprake is van «meerwerk» dan worden

deze kosten gecompenseerd volgens de geldende Rijksregels. Er loopt op dit moment onderzoek naar de mogelijkheden om deze kosten inzichtelijk te maken. Bij het kabinetsstandpunt over het IBO-rapport zal nader op worden ingegaan.

De leden van de SGP-fractie vragen of het risico denkbeeldig is, dat er een enorme bureaucratische rompslomp wordt gecreëerd met relatief weinig inhoudelijk resultaat. Gelet op het gestelde in hoofdstuk 1 is een betere typering dat de (apparaats-)kosten ver voor de baten uitgaan. De eerstkomende jaren moet er een inhoudelijke en organisatorische basis gelegd worden voordat een publiek proces van afweging van diverse al dan niet haalbare doelstellingen met de daarbij behorende maatregelenpakketten op gang kan komen, dat in het jaar 2009 leidt tot bindende besluiten, die per stroomgebieddistrict onderling zijn afgestemd, zowel nationaal als internationaal. Op de gelegde basis kan ook in de zesjaarlijkse cycli na 2009 telkens worden voortgebouwd.

De vraag van de leden van de SGP-fractie of bij de voorbereiding van het wetsvoorstel een vereenvoudiging van bestaande plan- en rapportageverplichtingen is overwogen, kan voor wat betreft planverplichtingen ontkennend worden beantwoord. Het wetsvoorstel beperkt zich immers tot strikte implementatie van de kaderrichtlijn, die uitdrukkelijk de mogelijkheid openlaat dat er naast het stroomgebiedbeheersplan meer gedetailleerde programma's en plannen worden vastgesteld (artikel 13, vijfde lid). Ook overigens ligt het niet onmiddellijk voor de hand dat bestaande verplichtingen worden vervangen. Er zijn nu eenmaal op het terrein van het waterbeheer op het niveau van rijk, provincies en waterschappen bestuursorganen belast met wettelijke taken en in beginsel moeten die daarbij alle transparant en planmatig te werk gaan. Veeleer is een goede onderlinge afstemming nodig en daartoe levert het wetsvoorstel, in het voetspoor van de kaderrichtlijn, wel degelijk een bijdrage. Het wetsvoorstel levert mede een bijdrage aan het binnen de perken houden van administratieve lasten, door de betrokken bestuursorganen niet ter gelegenheid van de omvangrijke werkzaamheden ter uitvoering van de kaderrichtlijn tevens te confronteren met ingrijpende wijzigingen in het wettelijk instrumentarium voor het waterbeheer. De vraag naar vereenvoudiging van planverplichtingen zal overigens wel onder ogen worden gezien in het kader van het meergenoemde project integratie van waterwetgeving.

Voor wat betreft rapportageverplichtingen kan een vereenvoudiging optreden in de sfeer van uitvoeringsmaatregelen, aangezien thans op Europees niveau, mede op aandringen van Nederlandse zijde, wordt bezien of rapportageverplichtingen ten behoeve van oudere waterkwaliteitsrichtlijnen die (nog gedurende enige tijd) van kracht blijven naast de kaderrichtlijn, kunnen worden geïntegreerd in het nieuwe kader.

De leden van de SGP-fractie geven aan het van wezenlijk belang te achten om bij de oordeelsvorming over het voorliggende wetsvoorstel de mogelijke financiële en organisatorische consequenties voor de decentrale overheden te kunnen betrekken. Deze leden vragen of mogelijk substantiële uitvoeringskosten van decentrale overheden in verband met de implementatie van de kaderrichtlijn door het rijk zullen worden vergoed. De vormgeving van het wetsvoorstel laat ruimte voor praktische afspraken. In de inleiding van deze nota is ingegaan op de (on)mogelijkheid om in deze fase van de richtlijnuitvoering een beeld te hebben van de financiële gevolgen. Voor het antwoord op de vraag betreffende de vergoeding van uitvoeringskosten kan worden verwezen naar de vergoeding in natura die besloten ligt in de ondersteuning van rijkswege van decentrale uitvoering van taken of het grotendeels overnemen daarvan, alsmede de in NBW-kader afgesproken evaluatie.



## 4. Het wetsvoorstel

### 4.1.1. Strikte implementatie

De leden van de CDA-fractie vragen wat bedoeld wordt met «strikte implementatie». Het strikte implementatiebeleid, dat is neergelegd in Aanwijzing 337 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, houdt in dat bij implementatie in de implementatieregeling geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn. Gelet op de noodzaak van tijdige implementatie moet worden vermeden dat de implementatie van een communautaire regeling wordt «meegenomen» in een bredere herziening van de desbetreffende Nederlandse wetgeving (i.c. zou dat bijvoorbeeld de voorbereiding van een integrale waterwet zijn) of dat in de implementatieregeling «extra» nationaal beleid wordt meegenomen. Bij dit laatste gaat het met name om regels die geen verband houden met de communautaire regelgeving en om nodeloze verwijzingen ten opzichte van die regelgeving. Het strikte implementatiebeleid heeft echter geen betrekking op de invulling van speelruimte die verplichtingen van een communautaire regeling op bepaalde punten kunnen laten aan de lidstaten. Aanwijzing 337 vergt in dit geval dus bijvoorbeeld geenszins dat bij de uitvoering van artikel 4 van de kaderrichtlijn steeds zo soepel mogelijke normen worden vastgesteld, met andere woorden dat de uitzonderingsclausules van dat artikel maximaal zouden worden benut. De beslissingen daarover vallen dus niet onder het in de memorie van toelichting genoemde strikte implementatiebeleid.

Met betrekking tot het verzoek van de leden van de CDA-fractie om per omgaande inzicht te verkrijgen in effecten van de Nederlandse wet- en regelgeving op de waterkwaliteit verwijs ik naar de jaarlijkse voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland van de Commissie voor Integraal Waterbeheer (CIW), getiteld «Water in beeld». Dit rapport, alsmede de jaarlijkse voortgangsrapportages ter zake, worden toegezonden aan de Tweede Kamer, laatstelijk bij brief van 13 juni 2003.

Bij de kaderrichtlijn ligt de nadruk op de waterkwaliteit. De leden van de CDA-fractie vragen zich of hoe de samenhang is met de waterkwantiteit. De wateropgave die voor ons ligt, is integraler dan ooit. Wateroverlast en voorts de verdroging (kwantiteit) en de kaderrichtlijn (kwaliteit) stellen ons voor een geweldige opgave. Voor wat betreft de internationale aspecten verwijs ik naar de beantwoording van vragen van de fractieleden van ChristenUnie en SGP over het waterkwantiteitsaspect in de inleiding. In Nederland ligt vanaf de nota «Omgaan met water» en de derde nota waterhuishouding sterk de nadruk op integraal waterbeheer en de watersysteembenadering. Ook de kaderrichtlijn gaat van deze benadering uit. Die samenhang heeft geleid tot het besef dat de NBW- en kaderrichtlijnprocessen hand in hand moeten gaan, uiteraard waar nodig. Ruimte voor de Rivier past binnen het concept van de kaderrichtlijn waardoor geen grote consequenties zijn te voorzien.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre bij implementatie van de kaderrichtlijn aan vogel- en habitatrictlijngebieden bijvoorbeeld andere eisen worden gesteld dan aan overige gebieden en welke gevolgen dit heeft.

De algemene doelstellingen van de kaderrichtlijn zullen in grote lijnen, doordat zij een belangrijke ecologische component inhouden die is gericht op waterafhankelijke flora en fauna, aansluiten bij de gebiedsgerichte normering voor de Vogel- of de Habitatrictlijn. Maar er zijn tegenstellingen mogelijk, bij voorbeeld doordat voor bepaalde te beschermen soorten een specifiek biotoop nodig is dat afwijkt van de algemene normen. In zulke gevallen gaan ingevolge artikel 4, eerste lid, onder c, van

de kaderrichtlijn de vereisten van de bijzondere gebiedsregimes die van kracht zijn op grond van EG-richtlijnen als zoëven genoemd vóór de algemene milieudoelstellingen van de kaderrichtlijn. Aangezien de Vogel- en de habitatrichtlijn al jarenlang van kracht zijn, betekent dit in grote lijnen dat er voor de krachtens die richtlijn aangewezen gebieden geen negatieve gevolgen te verwachten zijn.

In antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, de SGP en de ChristenUnie over aanpassing van diverse wetten kan allereerst worden vermeld, dat het Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden weliswaar heeft gesuggereerd dat de Wvo en de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 zouden moeten worden gewijzigd in het kader van de implementatie, maar niet heeft aangegeven op welke punten die wetten wijziging zouden behoeven. De genoemde wetten zullen overigens wel degelijk een rol vervullen bij de uitvoering van de kaderrichtlijn, met name bij de artikelen 10 en 11. De Wet milieubeheer wordt reeds aangepast met het voorliggende wetsvoorstel. Wijziging van andere wetten of daarop gebaseerde uitvoeringsmaatregelen kan aan de orde komen bij de uitvoering van de in 2009 te voltooien programma's van maatregelen. Zo zal overwogen moeten worden om in de Ontgrondingenwet en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken uitdrukkelijk te regelen dat bij verlening van vergunningen met betrekking tot door die wetten geregelde activiteiten, voor zover die van invloed zijn op waterlichamen, rekening wordt gehouden met het relevante plan dat is vastgesteld op grond van de Wwh. Iets dergelijks is reeds bepaald in artikel 1, zesde lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Aldus wordt geformaliseerd dat de relevante onderdelen van het programma van maatregelen doorwerken naar de vergunningverlening. De voorbereiding van de programma's van maatregelen en van eventuele daaruit voortvloeiende aanpassingen van wettelijke regelingen zal overigens nog nadere studie en overleg vergen, waarbij grondige analyse nodig is van de diverse vereisten van artikel 11 van de kaderrichtlijn in relatie tot de bestaande en reeds in voorbereiding zijnde wettelijke instrumenten, zoals het beoogde hoofdstuk Stoffen en producten van de Wet milieubeheer.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de implementatie van de kaderrichtlijn gevolgen heeft voor de binnenvaart en voor de zeescheepvaart.

Naar verwachting zal de implementatie van de kaderrichtlijn niet of nauwelijks gevolgen hebben voor de binnenvaart. Weliswaar wordt de regelgeving op het gebied van de binnenvaart aangepast, maar dat gebeurt met het oog op de uitvoering van het internationale Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart dat door de landen van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR) en Luxemburg is ondertekend. Dit Scheepsafvalstoffenverdrag (SAV) wordt pas van kracht wanneer alle landen het hebben geratificeerd, hetgeen Nederland, Zwitserland en Luxemburg reeds hebben gedaan. Naar het zich nu laat aanzien, zal het SAV op zijn vroegst in 2005 werking kunnen treden. Het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart voor de uitvoering van dit verdrag is reeds enkele jaren geleden in het Staatsblad gepubliceerd, maar de inwerkingtreding ervan wacht nog op de ratificatie van het SAV door alle overige landen van de CCR. Onder het scheepsafvalstoffenbesluit vallen olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen, ladingresten en overige scheepsafvalstoffen, zoals huisvuil, slops en klein gevaarlijk afval.

Verder voorziet het Besluit PAK-houdende coatings Wet milieugevaarlijke stoffen al sinds 1996 in een verbod op het toepassen van PAK-houdende coatings in de binnenvaart. De kaderrichtlijn biedt bij de voorbereiding van de maatregelenprogramma's ook op dit punt goede afstemmingsmogelijkheden met de andere oeverstaten in de stroomgebieddistricten.

Zoals in onderdeel 3.3.4 van de memorie van toelichting is aangegeven, staat inderdaad vast dat de werking van de kaderrichtlijn zich ook tot de territoriale wateren zal uitstrekken, althans voor de prioritairere stoffen. Dat betekent dat de zeescheepvaart binnen die territoriale wateren in beginsel met de kaderrichtlijn te maken zou kunnen krijgen, voorzover er prioritairere stoffen in het geding zijn. Dit laatste is het geval, aangezien tributyltinverbindingen (TBT) op de lijst van prioritairere stoffen van de kaderrichtlijn zijn geplaatst en daarbinnen tot de prioritairere gevaarlijke stoffen worden gerekend, waarvan de lozingen, emissies en verliezen vóór 2021 moeten zijn stopgezet of geleidelijk beëindigd. Deze organische tinverbindingen hebben veel toepassing gevonden als biocide in aangroeiwerende coatings op schepen. Onder auspiciën van de Internationale Maritime Organisation (IMO), die belast is met de wereldwijde regelgeving voor de zeescheepvaart, is in 2001 het Internationale Verdrag op schadelijke aangroeiwerende systemen op schepen (AFS-verdrag) tot stand gekomen. Vooralnog zijn TBT en andere organische tinverbindingen de eerste en enige stoffen waarvan het gebruik in het verdrag geheel verboden wordt. Het AFS-verdrag voorziet in een uitfasering van deze stoffen in de periode van 2003 tot 2008. Ter stimulering van de ratificatie en uitvoering van het AFS-verdrag door de EU-lidstaten is de EU-verordening 782/2003 inzake een verbod op organische tinverbindingen op schepen tot stand gekomen en in april in werking getreden. In Nederland is op grond van de Bestrijdingsmiddelenwet een verbod op het gebruik, verhandelen of in voorraad houden van organische tinverbindingen als aangroeiwerend middel in scheepsverven van kracht geworden. Voor organische tinverbindingen leidt de kaderrichtlijn niet tot aanvullende regelgeving. Voor de aanpak van lozing en dumping binnen de territoriale wateren vanaf schepen was Nederland al verantwoordelijk, en wel op grond van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (1983) en de Wet verontreiniging zeewater (1975). Voor de implementatie van de kaderrichtlijn is het wettelijk instrumentarium voor deze activiteiten toereikend. Bijzondere aandacht vragen wel de stortingen van grote hoeveelheden licht verontreinigde baggerspecie in de territoriale wateren bij Loswal Noord voor de Hollandse kust. Die zullen het bereiken van de goede chemische toestand in 2015 niet in de weg mogen staan. De daaraan gekoppelde communautaire chemische kwaliteitsnormen zijn echter nog niet vastgesteld. Ze zullen worden meegenomen in het voorstel van de Europese Commissie voor de richtlijn inzake communautaire emissie-beheersingsmaatregelen en milieukwaliteitsnormen voor de 33 geselecteerde prioritairere stoffen. De indiening van dit voorstel bij de Raad en het Europese Parlement is niet vóór het einde van dit jaar te verwachten.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre het NBW bepalend zal kunnen zijn voor de nadere uitvoering van de kaderrichtlijn. Gelet op de wisselwerking tussen kwaliteits- en kwantiteitsaspecten van het waterbeheer is de onderlinge afstemming tussen uitvoering van kaderrichtlijn en NBW van groot belang. In de kaderrichtlijn speelt die wisselwerking ook een rol. De ecologische component van de goede toestand van oppervlaktewaterlichamen wordt mede geconcretiseerd met behulp van een parameter die betrekking heeft op kwantiteit en dynamiek van de waterstroming (bijlage V, onderdelen 1.1.1, 1.1.2). De goede toestand van grondwaterlichamen kent eveneens uitdrukkelijk een kwantitatieve component (artikel 2, onderdeel 20). In de bepaling van artikel 4, derde lid, onderdeel iv, inzake de aanwijzing van kunstmatige of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen wordt het belang van het waterkwantiteitsbeheer mede erkend, evenals in de uitzonderingsclausules van het zesde en zevende lid.

De leden van de SGP-fractie zouden graag willen weten hoe andere EU-landen omgaan met de implementatie van de kaderrichtlijn.

Andere lidstaten bevinden zich voor zover bekend in het algemeen in dezelfde fase als Nederland. Met de vaststelling van referentieomstandigheden zal althans voor oppervlaktewaterlichamen een eerste schets van het ambitieniveau worden gegeven. Het desbetreffende richtsnoer van de gemeenschappelijke implementatiestrategie is echter nog niet gereed en de lidstaten hebben ook nog ruim een jaar voor de uitvoering van deze taak. In alle landen zal waarschijnlijk de neiging bestaan het beleid dat werd gevolgd voor de totstandkoming van de kaderrichtlijn voort te zetten, voor zover de kaderrichtlijn dat mogelijk maakt. Voorts zullen regeringen hierover thans nog geen concrete uitspraken doen die vooruit zouden lopen op de voorbereiding – na het jaar 2006 – van de stroomgebiedbeheersplannen volgens de uitgebreide procedure voor publieke deelname van artikel 14 van de kaderrichtlijn.

#### 4.2.2. Maatregelenprogramma

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of milieu-, streek-, en natuurplannen de kaderrichtlijn in acht moeten nemen of daarmee rekening moeten houden. Op bladzijde 23 van de memorie van toelichting is vermeld, dat de Wwh reeds voorzieningen bevat voor de doorwerking van het in plannen betreffende de waterhuishouding neergelegde beleid naar aangrenzende beleidsterreinen. Ingevolge artikel 3, derde lid, Wwh geeft de Nota waterhuishouding aan in hoeverre de hoofdlijnen zijn afgestemd op dan wel leiden tot aanpassing van het nationale milieubeleid en in hoeverre en op welke termijn de betrokken ministers voornemens zijn het geldende nationale milieubeleidsplan te herzien. Ter gelegenheid van de inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998 zal deze bepaling een overeenkomstige voorziening gaan bevatten met betrekking tot het nationale beleid ten aanzien van natuur en landschap. Artikel 7 van de Wwh bevat een overeenkomstige bepaling voor doorwerking van het provinciale plan voor de waterhuishouding naar milieubeleid, ruimtelijke ordening alsmede verkeers- en vervoersbeleid. Deze wettelijke voorzieningen worden in het kader van de implementatie ongewijzigd gelaten. In dit verband is mede van belang het gestelde op bladzijde 25 van de memorie over de doorwerking van de resultaten van de internationale coördinatie. Bij de vaststelling van de nota waterhuishouding moet rekening worden gehouden met de internationale coördinatie-resultaten, die neerslaan in de internationale stroomgebiedbeheersplannen. In artikel 3, eerste lid, Wwh wordt een bepaling van deze strekking opgenomen. In de internationale afspraken kan – voor bepaalde aspecten – besloten liggen dat gemotiveerde afwijking niet mogelijk is; alsdan moeten die afspraken «in acht worden genomen» bij het vaststellen van de nota waterhuishouding. Via de reeds beschreven mechanismen werkt de nota vervolgens door in de andere Nederlandse plannen op het gebied van waterhuishouding, milieu en ruimtelijke ordening. Deze getrapte structuur is slechts één kant van de medaille, aangezien het wetsvoorstel ook voorziet in de gelijktijdige en onderling afgestemde voorbereiding van de diverse waterhuishoudingsplannen, die ook weer bouwstenen leveren voor het internationale stroomgebiedbeheersplan. Mede gelet op de groeiende praktijk om, niet in de laatste plaats op provinciaal niveau, de planning voor waterhuishouding, milieu en ruimtelijke ordening onderling vergaand af te stemmen, zal er bij de uitvoering van de kaderrichtlijn vooral sprake zijn van gezamenlijk optrekken van de verschillende planvaststellende organen en zal de toepassing van formele doorwerkingsmechanismen, die nodig zijn voor een juiste implementatie, niet voorop staan.

#### 4.2.3. Stroomgebiedbeheersplannen

**56.** De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de stroomgebiedbeheersplannen zich verhouden tot de huidige Nederlandse deelstroomgebiedsvisies. De stroomgebiedbeheersplannen betreffen vooral de waterkwaliteit, de deelstroomgebiedsvisies vooral de kwantiteit. Er is echter een overlap, onder andere omdat hydrologische en morfologische aspecten mede een rol spelen in de milieudoelstellingen die de kaderrichtlijn voorziet voor oppervlaktewateren. Mede doordat de projectorganisatie voor de uitvoering van de kaderrichtlijn wordt geïntegreerd met die voor het WB21-beleid, waarin de deelstroomgebiedsvisies een rol spelen, is voorzien in afstemming en wordt de op grond van de kaderrichtlijn vereiste doorwerking van de (inter-)nationale coördinatie-resultaten ondersteund.

#### 4.3.2. Milieukwaliteitsdoelstellingen oppervlaktewater- en grondwaterlichamen

De leden van de VVD-fractie vragen of de door de lidstaten gemaakte indeling van oppervlaktewaterlichamen in kunstmatige of sterk veranderde wateren en natuurlijke wateren door de Europese Commissie wordt getoetst. Wat dit betreft is geen goedkeuring vooraf door de Europese Commissie voorzien. Het gestelde in de memorie van toelichting dat voor dergelijke aanwijzingen een procedure dient te worden gevolgd die in Europees verband nader wordt uitgewerkt is wat ongelukkig geformuleerd; er is inmiddels een niet-bindend Europees richtsnoer vastgesteld<sup>1</sup>, dat vooral betrekking heeft op de eerste karakterisering van wateren die in 2004 moet worden voltooid, welke karakterisering geen rechtsgevolgen heeft voor burgers of bedrijven. Het richtsnoer houdt dus ook niet een bindende procedure in die de lidstaten zouden moeten volgen. Overigens heeft de Europese Commissie in het algemeen de taak om toe te zien op de goede uitvoering van richtlijnen; de commissie zal in casu dus achteraf kunnen toetsen of de eerder in deze nota weergegeven criteria die artikel 4, derde lid, van de kaderrichtlijn bevat voor de aanwijzing van waterlichamen als kunstmatig of sterk veranderd, op een juiste wijze zijn toegepast.

De leden van de VVD-fractie vragen waarop de indeling naar grondwatergebieden wordt gebaseerd.

Voor wat betreft de indeling van grondwaterlichamen is het uitgangspunt deze zo pragmatisch mogelijk vorm te geven binnen de kaders van de kaderrichtlijn. Als criteria voor de indeling van deze onderscheidende grondwatermassa's in een of meer watervoerende lagen worden succesievelijk onderscheiden:

Hydrologische criteria, resulterend in één grondwaterlichaam in Nederland;

Bestuurlijke criteria, resulterend in vier grondwaterlichamen, namelijk één per stroomgebied;

Grondsoorten: zandgebieden, klei/veengebieden, lössgebieden en gebieden met zandige bodems in de duingebieden (duinen en geestgronden (bollenvelden)), resulterend in tien tot dertien grondwaterlichamen;

Beschermde gebieden (ook uit andere richtlijnen), waarmee men uitkomt op meer dan tien grondwaterlichamen;

Eventueel milieubelastingen, die maatregelen vragen voor een specifiek grondwaterlichaam.

Op dit moment wordt de indeling van grondwaterlichamen vormgegeven. In samenspraak met de provincies en waterschappen en ondersteund door de instituten RIVM en RIZA worden de criteria en de consequenties voor de indeling uitgewerkt. In eerste opzet van de indeling wordt in het

---

<sup>1</sup> Identification of water bodies, Horizontal guidance document on the application of the term «water body» in the context of the Water Framework Directive, 14 maart 2003, website van de Europese Gemeenschappelijke Implementatiestrategie: <http://forum.europa.eu.int>.

najaar voorgelegd aan de Regionale Bestuurlijke Overleggen van de stroomgebiedsdistricten. De indeling van grondwaterlichamen zal eind 2004 gereed zijn.

Deze leden vragen ook wat wordt verstaan onder een goede grondwater-toestand?

De kaderrichtlijn formuleert milieudoelstellingen voor grondwater, inhoudende dat een goede grondwatertoestand moet worden bereikt. Meer specifiek betreft dit het bereiken van een goede kwantitatieve en chemische toestand (dus niet de ecologische toestand) binnen grondwaterlichamen. Een goede chemische toestand moet nog nader worden uitgewerkt. Daartoe komt de Europese Commissie met een voorstel voor aanvullende maatregelen, in de vorm van een aparte grondwaterrichtlijn. Deze maatregelen omvatten tenminste criteria voor de beoordeling van de chemische toestand en criteria voor de vaststelling van stijgende trends en bepaling van het moment van trend omkering. De Nederlandse inzet in dit proces is gericht op flexibiliteit (rekeninghoudend met de achtergrondwaarden) en geen generieke Europese normstelling. De verwachting is dat de grondwaterrichtlijn begin 2005 van kracht wordt. Een goede kwantitatieve toestand houdt in dat de grondwaterstand in het grondwaterlichaam zodanig is dat de gemiddelde jaarlijkse onttrekking op lange termijn de beschikbare grondwatervoorraad niet overschrijdt. Kort gezegd dient gestreefd te worden naar een evenwichtssituatie van onttrekking en aanvulling.

De genoemde leden vragen ook naar de gevolgen van het Europese beleid voor provincies en waterschappen die kampen met verdrogingsproblematiek en voor lokale overheden die te maken hebben met wateroverlast.

Provincies en waterschappen spelen een belangrijke rol bij de implementatie van de kaderrichtlijn en hebben hiermee een belangrijk instrument in handen als het gaat om de verdrogingsbestrijding. Door provincies en waterschappen zal zo veel mogelijk in een integrale werkwijze uitwerking moeten worden gegeven aan beleid voor verdroging, wateroverlast en de kaderrichtlijn water.

In het kader van de wateroverlastproblematiek, waar WB21 (vasthouden, bergen, afvoeren) zich onder meer op richt, is het inzetten van gebieden voor tijdelijke berging één van de voorgestelde maatregelen. Voor gebieden met een meervoudig landgebruik, waaronder natuur, is het mogelijk dat deze maatregel conflicteert met de kaderrichtlijn-doelstelling. Ook voor de bestrijding van grondwateroverlast in stedelijk en niet-stedelijke gebieden kunnen conflictsituaties niet worden uitgesloten.

Op de vraag van de VVD-fractieleden naar de verantwoordelijkheid voor het grondwaterbeheer kan worden geantwoord als volgt.

VROM: verantwoordelijk voor het landelijk grondwaterkwaliteitsbeleid. VROM stelt regels op basis van de Wet bodembescherming en de Wet milieubeheer. De bescherming van de kwaliteit van grondwater wordt in de Wet bodembescherming geregeld; monitoring en doelstellingen in de Wet milieubeheer. Opgemerkt wordt dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening de algemene basis vormt voor de bescherming van het grondwater via het ruimtelijk spoor.

V&W: verantwoordelijk voor het landelijk grondwaterkwantiteitsbeleid. Als instrument beschikt V&W over de Grondwaterwet, die regels bevat over het onttrekken van grondwater en het kunstmatig infiltreren van water in de bodem.

Provincies: verantwoordelijk voor het provinciale grondwaterbeleid en het grondwaterbeheer (grondwaterkwantiteit o.b.v. Grondwaterwet en grondwaterkwaliteit o.b.v. Wet bodembescherming, planning en functie-toekenning op grond van de Wet op de waterhuishouding). Op provinciaal niveau wordt in feite een verbinding gelegd tussen milieubeleid, ruimtelijk

beleid en het waterhuishoudkundig beleid. De provinciale milieuverordening (PMV) is een belangrijk regelgevend instrument om de bescherming van grondwater te regelen. Op grond van de Wet milieubeheer kunnen provincies grondwaterbeschermingsgebieden aanwijzen. Verder stellen provincies provinciale waterhuishoudingsplannen op, waarin het grondwaterplan is geïntegreerd. Ook stelt de kwantiteitsbeheerder een beheersplan vast.

Tot slot is relevant dat de waterschappen verantwoordelijk zijn voor het peilbeheer van oppervlaktewateren, hetgeen doorwerking heeft naar de grondwaterstand.

De leden van de VVD-fractie vragen of de waterkwaliteit wordt getoetst door Europa aan de door Europa gestelde minimumeisen voor kunstmatige of sterk veranderde wateren dan wel de door de lidstaat opgestelde gebiedsindeling.

Voor de toepasselijke normering met betrekking tot oppervlaktewater is van belang of een oppervlaktewaterlichaam door een lidstaat al dan niet als kunstmatig of sterk veranderd wordt aangewezen. Indien een oppervlaktewater niet is aangewezen als kunstmatig of sterk veranderd, is de algemene milieudoelstelling voor oppervlaktewateren van artikel 4, eerste lid, onder a, onderdeel ii, van toepassing, te weten een goede oppervlaktewatertoestand. Gelet op de definitie van artikel 2, onderdeel 18, valt die toestand weer te onderscheiden in een goede ecologische en een goede chemische toestand. Is er ten aanzien van een oppervlaktewaterlichaam wel een zodanige aanwijzing, dan is de toepasselijke milieudoelstelling ingevolge artikel 4, eerste lid, onder a, onderdeel iii, tweërlei: een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand. Goed ecologisch potentieel kan worden gezien als een next-bestdoelstelling voor wat betreft de ecologie, die de eerdere menselijke ingrepen in de hydromorfologie respecteert. Deze doelstelling moet in beginsel bij elk waterlichaam dat wordt aangewezen als kunstmatig of sterk veranderd afzonderlijk «op maat» worden geconcretiseerd en kan dus niet als minimumeis voor alle oppervlaktewateren worden gezien. In verband hiermee is niet aan de orde dat Nederland, door middel van achterwege laten van de bedoelde aanwijzingen, nieuw beleid zou kunnen maken dat strenger is dan minimumeisen van de richtlijn.

De aanwijzingen die rechtsgevolgen hebben voor de toepasselijke milieudoelstellingen zullen ter gelegenheid van de vaststelling van het stroomgebiedbeheersplan in het jaar 2009 worden opgenomen in diverse plannen op grond van de Wwh. Ten behoeve van de aanwijzingen wordt voor het beheersplan rijkswateren een uitdrukkelijke bepaling opgenomen in artikel 5, derde lid, onderdeel a, Wwh en worden voor de decentrale plannen overeenkomstige bepalingen verwerkt in de artikelen 7 en 9 Wwh. De in artikel 7 van de kaderrichtlijn verplicht gestelde aanwijzing van waterlichamen die worden gebruikt voor de onttrekking van water ten behoeve van de bereiding van drinkwater wordt meegenomen bij de bestaande wettelijk geregelde functietoekenning. Zie hiervoor de artikelen 3, tweede lid, onderdeel a, 5, tweede lid, onderdeel a, en 7, derde lid, onderdeel a, van de Wwh. Op alle genoemde plannen zal de inspraakprocedure van de nieuwe afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht dan wel een daarmee overeenkomende provinciaal geregelde variant van toepassing zijn. Het gaat bij de aanwijzing om een eigen afweging van het planvaststellende orgaan, met inachtneming van de criteria die de kaderrichtlijn inhoudt (zie met name artikel 4, derde lid). Er is dan ook niet voorzien in specifieke betrokkenheid van de Tweede Kamer. Voor zover ter zake landelijk beleid dan wel beleid per stroomgebieddistrict zou worden neergelegd in de nota waterhuishouding, is van belang dat die nota ingevolge artikel 3, vijfde lid (in de toekomst: zesde lid), ter kennis van de Staten-Generaal wordt gebracht en dus aanleiding kan geven tot een gedachtewisseling tussen Tweede Kamer en de betrokken bewindslieden.

#### 4.4. Uitvoeringsmaatregelen

De CDA-fractieleden noemen de bureaucratie als een groot zorgpunt en stellen dat transparantie en stroomlijning in implementatie een voorwaarde zijn. Door de in opbouw zijnde coördinatiestructuren per stroomgebiedsdistrict en de wettelijke bepalingen terzake wordt een goede afstemming bevorderd en dus onnodige divergentie vermeden, maar er mag niet uit het oog worden verloren dat in het terecht gedecentraliseerde Nederlandse waterbeheer nu eenmaal diverse bestuurlijke actoren optreden, die ieder ook binnen hun eigen werkterrein een transparante en planmatige aanpak moeten kunnen ontwikkelen, hetgeen onvermijdelijk gepaard gaat met het opstellen van enige schriftelijke stukken en het volgen van procedures. De vraag van de genoemde leden vragen of de regering kan toezeggen de Tweede Kamer voortdurend te informeren is reeds positief beantwoord in de inleiding. Overigens zijn er niet zoveel «beslisdocumenten» van de regering als bedoeld door de vragenstellers, die naar Brussel zouden moeten worden gezonden. Artikel 15, tweede lid, van de kaderrichtlijn vergt slechts beknopte rapportages over reeds afgeronde activiteiten. Dit laatste is ook van toepassing op de toezending van de vastgestelde stroomgebiedbeheersplannen aan de Europese Commissie op grond van het eerste lid van genoemd artikel.

De leden van de CDA-fractie vragen waaraan wordt gedacht bij het onderzoek van het kabinet naar voorstellen voor algemene bevoegdheden van de centrale overheid om in dringende gevallen juiste uitvoering van EG-recht door decentrale overheden te bewerkstelligen.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is opgemerkt dat ten aanzien van de uitvoering van communautair recht door decentrale overheden in de toekomst wellicht een uitbreiding van de toezichtbevoegdheden van het rijk zal plaatsvinden. Hiertoe zijn aanbevelingen gedaan in de rapporten «Communautaire verplichtingen van decentrale overheden» van de Interdepartementale commissie voor constitutionele aangelegenheden en wetgevingsbeleid (ICCW) en «De Europese dimensie van toezicht» van de Interdepartementale Commissie Europees recht (ICER). Het onderzoek van het kabinet is niet beperkt tot de uitvoering van de kaderrichtlijn water, maar betreft de kwestie van het nakomen van communautaire verplichtingen door decentrale overheden in het algemeen. In de genoemde rapporten worden uiteenlopende preventieve en repressieve instrumenten genoemd. Bij repressieve instrumenten kan met name worden gedacht aan een bevoegdheid van de eerstverantwoordelijke minister tot het geven van een bijzondere aanwijzing met betrekking tot de taakuitoefening van een decentrale overheid of aan het verhalen op de decentrale overheid van als gevolg van het verzuim van die overheid geleden schade door een door het Europese Hof van Justitie opgelegde boete of dwangsom (intrabestuurlijk verhaal). Ook een taakverwaarlozingsregeling wordt als mogelijk instrument genoemd. Onder punt 4.6.1. van deze nota wordt ingegaan op de redenen om geen taakverwaarlozingsregeling in de Wet op de waterhuishouding op te nemen.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre betrokkenheid mogelijk is bij de totstandkoming van het stappenplan voor nieuwe emissies en uitbreiding van bestaande emissies. Deze leden vragen of dit plan past bij de strikte implementatie van de kaderrichtlijn.

Met de toepassing van de via een stappenplan geoperationaliseerde immissietoets wordt meer accent gegeven aan de aanpak van emissies in samenhang met de resulterende waterkwaliteit, hetgeen geheel in lijn is met de gecombineerde aanpak voor puntbronnen en diffuse bronnen, zoals die met name in het derde lid van artikel 10 van de kaderrichtlijn is voorzien. Daarmee past dit instrument uitstekend bij de strikte implementatie van de kaderrichtlijn.



De immissietoets is een instrument voor het beoordelen van restlozingen rechtstreeks op oppervlaktewater, en is van belang zowel voor de waterbeheerders bij het verlenen van lozingsvergunningen als voor de bedrijven die in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren een lozingsvergunning aanvragen. De vergunningaanvrager is onder meer verplicht een overzicht van de belangrijke nadelige effecten van de lozing op het watermilieu te verstrekken. In veel gevallen is de immissietoets daarvoor een bruikbaar instrument.

#### *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. Zij vragen of de provincies, waterschappen en gemeenten als bevoegde autoriteiten rechtstreeks door de Europese Commissie boetes opgelegd kunnen krijgen. In verband hiermee vragen zij of de bevoegdheden van de decentrale overheden in de wetgeving verankerd moeten worden.

Indien de Europese Commissie van oordeel is dat sprake is van niet-nakoming van een of meer op de lidstaten rustende communautaire verplichtingen, dan brengt zij dienaangaande advies uit. Wanneer de betrokken lidstaat dit advies niet (tijdig) opvolgt, bijvoorbeeld als de lidstaat meent dat daarvoor gegronde redenen zijn, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (artikel 226 EG-Verdrag). De lidstaat is gehouden die maatregelen te nemen, welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof. Indien de lidstaat een arrest van het Hof van Justitie naar het oordeel van de Commissie niet nakomt, kan de Commissie de zaak opnieuw voor het Hof brengen. De Commissie vermeldt daarbij het bedrag van de door de betrokken lidstaat te betalen boete of dwangsom die zij in de gegeven omstandigheden passend acht (artikel 228 EG-Verdrag). Oplegging van boete of dwangsom wordt binnenkort reeds mogelijk in eerste aanleg. De boete wordt berekend aan de hand van vermenigvuldigingscoëfficiënten, waarin onder meer ernst en duur van de inbreuk tot uitdrukking komen. Decentrale overheden kunnen volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie niet rechtstreeks door de Commissie of door andere lidstaten op niet-naleving van richtlijnverplichtingen worden aangesproken. De Staat der Nederlanden heeft zich als internationale rechtspersoon gebonden aan de communautaire verdragen en kan als zodanig aansprakelijk worden gesteld door de Europese Commissie of door andere lidstaten. Een boete of dwangsom wordt opgelegd aan de lidstaat en de verplichting tot betaling daarvan zal daarom in de praktijk rusten op de centrale overheid, ook indien deze een gevolg is van de niet-naleving van richtlijnverplichtingen door decentrale overheden.

Dit neemt niet weg dat de decentrale overheden als bestuurlijke eenheden van de lidstaat Nederland onverkort gehouden zijn de verplichtingen van het gemeenschapsrecht na te leven. Deze verantwoordelijkheid van de decentrale overheden houdt mede in dat eventuele financiële gevolgen voor Nederland als gevolg van de niet-naleving van communautaire verplichtingen door decentrale overheden ten laste dienen te komen van die decentrale overheden.

Op grond van de huidige wetgeving is het in beginsel mogelijk op grond van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek een onrechtmatige daadsactie te starten teneinde bedragen te verhalen op de decentrale overheid. De vraag of en, zo ja, op welke wijze naast de privaatrechtelijke weg een publiekrechtelijke verhaalsmogelijkheid jegens decentrale overheden geïntroduceerd moet worden voor gevallen waarin de staat als gevolg niet-naleving van communautaire verplichtingen door decentrale overheden wordt veroordeeld tot het betalen van een boete of dwangsom, is op dit moment onderwerp van onderzoek bij het bepalen van een

kabinetsstandpunt naar aanleiding van de hierboven genoemde ICCW- en ICER-rapporten. Een van de voorstellen in het ICCW-rapport is om in de Algemene wet bestuursrecht een bepaling op te nemen die de voor een beleidsterrein eerstverantwoordelijke minister de bevoegdheid geeft om een op grond van artikel 228 EG-verdrag opgelegde boete of dwangsom alsmede andere door de Staat geleden schade op een door die eerstverantwoordelijke minister te bepalen wijze te verhalen op decentrale overheden, voorzover de geleden schade het gevolg is van het verzuim van decentrale overheden om communautaire verplichtingen na te leven. Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of het met het oog op verhaalsmogelijkheid nodig is om de taakverdeling met betrekking tot uitvoering van de kaderrichtlijn water in de wet te verankeren kan het volgende geantwoord worden. De verantwoordelijkheid die de betrokken overheden hebben bij de uitvoering van de kaderrichtlijn water blijkt grotendeels al uit de in de Nederlandse wetgeving neergelegde taakverdeling tussen rijk, provincies en waterschappen, met name uit de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Grondwaterwet en de Wet op de waterhuishouding. Bij de uitvoering van artikelen 5 en 6 van de kaderrichtlijn, betreffende de beschrijving van de stroomgebiedsdistricten, het opzetten van registers van beschermde gebieden en het verrichten van de bijbehorende analyses en beoordelingen, wordt voor bepaalde nieuwe onderwerpen die niet bij voorbaat tot de exclusieve competentie van één van de betrokken overheden behoren, zoals het onderscheid van waterlichamen in typen en het verrichten van de economische analyse, in onderling overleg gezocht naar de meest praktische taakverdeling. Gelet op de aard van deze taken en de korte beschikbare termijn is het niet zinvol gebleken hiervoor uitdrukkelijke wettelijke taakverdelingsregelingen voor te bereiden. Dat lijkt ook vanuit de optiek van een eventuele verhaalsmogelijkheid geen prioritair onderwerp. De opgedane ervaring kan benut worden bij de voorbereiding van de latere algemene maatregelen van bestuur over de monitoring en inzake de milieukwaliteitseisen, die mede aangeven wat er voor die onderwerpen van decentrale overheden wordt verwacht. Ook de wijzigingen van de wettelijke bepalingen ten aanzien van het planstelsel waarin het wetsvoorstel voorziet, bevatten diverse nadere taaktoedelingen.

#### *4.6. Voorbereiding wetsvoorstel*

##### *4.6.1. Advies Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving*

De leden van de fracties van CDA, SGP en Christenunie vragen een nadere onderbouwing van het standpunt van het kabinet dat het introduceren van een taakverwaarlozingsregeling in de Wwh niet nodig is, omdat artikel 60 van de Waterschapswet volstaat. De leden van de fractie van de Christenunie vragen of afgezien is van het opnemen van de door de Staatscommissie voorgestelde taakverwaarlozingsregeling in afwachting van de vorming van een kabinetsstandpunt ten aanzien van de ICCW- en ICER-rapporten. Voorts vragen deze leden wanneer een kabinetsstandpunt hierover verwacht kan worden.

In zijn advies stelt de voormalige Staatscommissie voor een taakverwaarlozingsregeling op te nemen in de Wwh met een corrigerende bevoegdheid van de provincie. Deze regeling zou voorts de mogelijkheid moeten bieden dat de Minister van Verkeer en Waterstaat zelf deze bevoegdheid uitoefent indien de provincie niet of onvoldoende optreedt. Een taakverwaarlozingsregeling biedt de bevoegdheid van een overheid om te handelen in de plaats van de bevoegde lagere overheid indien de laatstgenoemde overheid haar verplichtingen niet naleeft. Een taakverwaarlozingsregeling is een bijzonder zwaar middel waarvan slechts in zeer uitzonderlijke gevallen gebruik gemaakt zal worden. Artikel 60 van de Waterschapswet voorziet reeds in een taak-

verwaarlozingsregeling op grond waarvan de provincie bevoegd is om corrigerend op te treden als een waterschap de door een wet, een amvb of een provinciale verordening gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt. Hieronder vallen ook de beslissingen die van een waterschap gevorderd worden op grond van de Wwh.

Anders dan de bestaande taakverwaarlozingsregeling voorziet de door de Staatscommissie voorgestelde regeling in een mogelijkheid voor de rijksoverheid om formeel dwingend op te treden tegen een waterschap indien de provincie haar verantwoordelijkheden op grond van de taakverwaarlozingsregeling niet waarmaakt. Ik zie echter niet hoe deze constructie kan leiden tot een adequaat optreden waar verplichtingen van de richtlijn overtreden (dreigen te) worden. Immers de kaderrichtlijn geeft geen blauwdruk voor het pad dat begaan dient te worden om de doelstellingen te bereiken. De wijze van het bereiken van de doelstellingen wordt overgelaten aan de lidstaten zelf. Het zal in de praktijk erg lastig zijn om aldus de waterschappen aan te sturen. Het naleven van de kaderrichtlijn is immers niet een kwestie van één doorslaggevende handeling, maar van een samenspel van vele maatregelen door verschillende actoren. Omdat het bij de naleving van de kaderrichtlijn voornamelijk gaat om doelstellingen die op meerdere manieren bereikt kunnen worden en waarbij de handelingen van betrokken overheden op elkaar afgestemd dienen te worden, ben ik van mening dat verzekering van de naleving van de kaderrichtlijnverplichtingen door de decentrale overheden vooral gezocht moet worden in overleg en informatie-uitwisseling tussen de overheden. In dit verband zij verwezen naar afspraken die hierover zijn gemaakt in het Nationaal Bestuursakkoord Water, de informatieverstrekking via het Handboek Kaderrichtlijn Water en het Kenniscentrum decentrale overheden en Europees recht. Als voorbeeld van preventieve actie ter bevordering van de naleving van richtlijnverplichtingen wijs ik op de brieven die reeds aan provincies, gemeenten en waterschappen zijn gestuurd om deze overheden in te lichten over de voor hen uit richtlijn voortvloeiende verplichtingen.

Dit neemt niet weg dat mogelijk naast deze preventieve instrumenten wellicht ook repressieve instrumenten als een bijzondere aanwijzingsbevoegdheid of een intrabestuurlijk verhaalsrecht nodig zijn. Zoals hierboven beschreven is dit een onderwerp ten aanzien waarvan een kabinetsstandpunt nog in ontwikkeling is. De introductie van aanvullende dwingende instrumenten zal gevolgen hebben voor de bestuurlijke verhoudingen in Nederland. Om deze reden en gezien het feit dat met betrekking tot de kaderrichtlijn water reeds instrumenten voorhanden zijn om toe te zien op de naleving ervan door decentrale overheden is het niet noodzakelijk en niet wenselijk om nu reeds op de vorming van een regeringsstandpunt over de uitbreiding van bevoegdheden van de rijksoverheid vooruit te lopen. Het is nog niet bekend wanneer het kabinetsstandpunt naar de Tweede Kamer zal worden gezonden.

## **Artikelsgewijze toelichting**

### **Artikel I. Wijziging Wet op de waterhuishouding**

#### *Artikel 1*

Het voorstel van de leden van de CDA-fractie om de coördinatie bij de Minister van Verkeer en Waterstaat neer te leggen spoort goed met het wetsvoorstel: de genoemde minister heeft een centrale coördinerende rol, die tot uiting komt in zijn wettelijke taken en bevoegdheden. Waar nodig treedt de minister op tezamen met zijn ambtgenoten van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, omdat de brede reikwijdte van de kaderrichtlijn sterk is verbonden met onderdelen van het beleidsterrein van die

ministers. In de desbetreffende bepalingen wordt daartoe de term «Onze Ministers» gebezigd.

#### *Artikel 2b*

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de Minister van Verkeer en Waterstaat het initiatief voor overleg van de betrokken bestuursorganen per stroomgebieddistrict moet nemen. Dit vloeit nu juist voort uit de besproken coördinerende rol van die bewindspersoon. Dit initiatief krijgt inmiddels – vooruitlopend op het van kracht worden van de beoogde implementatiewet – gestalte door het ondersteunen van opbouw en functioneren van overlegstructuren per district, met name via aanstelling van rijkswege van een coördinator in elk district. Het overleg is in eerste instantie immers nodig voor een goede uitvoering van de taken die reeds eind 2004 moeten zijn afgerond (de uitvoering van de artikelen 5 en 6 van de kaderrichtlijn) en dus ook al door de diverse betrokken instanties ter hand zijn genomen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de verschillende betrokken overheden voldoende zijn geëquipeerd voor het verrichten van analyses en beoordelingen van de kenmerken van elk stroomgebieddistrict. Zij verwijzen naar het commentaar van de Unie van Waterschappen waarin een kritische houding van het Rijk in Brussel wordt bepleit ten aanzien van nut en noodzaak van monitorings- en rapportageverplichtingen. Die kritische houding bestaat reeds en heeft bijgedragen aan een lopend Brussels project om de rapportageverplichtingen uit hoofde van verschillende waterrichtlijnen in onderling verband waar mogelijk te stroomlijnen. De verplichtingen van de kaderrichtlijn ten aanzien van monitoring en rapportage worden in ons land zo doelmatig mogelijk uitgevoerd, in onderling samenspel tussen de verschillende bestuurslagen, zoals reeds eerder in deze nota is belicht

#### *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. De stroomgebiedbeheersplannen zullen naar verwachting niet leiden tot een golf van nieuwe beperkingen van bouwactiviteiten of gebruiksmogelijkheden. Dit kan als volgt worden toegelicht. Door de aanwijzing van oppervlaktewaterlichamen als kunstmatig of sterk veranderd kunnen noodzakelijke in het verleden verrichte morfologische ingrepen ten behoeve van functies als scheepvaart (met inbegrip van daarvoor nodige havenfaciliteiten), recreatie, drinkwatervoorziening, irrigatie en bescherming tegen hoog water gerespecteerd worden. Deze lijst is niet uitputtend blijkens artikel 4, derde lid, van de kaderrichtlijn. De toepassing van artikel 4, vierde en vijfde lid, van de kaderrichtlijn (termijnverlenging respectievelijk minder strenge normering) kan voorts soelaas brengen voor andere gevallen waarin de algemene normering onaanvaardbare gevolgen met zich mee zou brengen. De kaderrichtlijn voorziet weliswaar ook in de toekenning van functies («beschermd gebied») aan bepaalde waterlichamen in stroomgebiedbeheersplannen, maar in feite gaat het om aanwijzing van functies die in Nederland al geruime tijd bekend zijn, zoals natuur- en drinkwaterfuncties. Gemeenten zullen bij de vaststelling van de plannen worden betrokken – dit in antwoord op een volgende vraag van de genoemde leden – doordat de uitvoeringsorganisatie wordt samengevoegd met die van het project WB21, waarin de gemeenten reeds zijn vertegenwoordigd. Bovendien bevat artikel 8, eerste lid, Wwh in de voorgestelde nieuwe formulering mede een wettelijke waarborg voor betrokkenheid van de gemeenten bij de voorbereiding van provinciale plannen voor de waterhuishouding.

#### *Artikel 4*

De leden van de CDA-fractie vinden dat het overzicht van waterbeheerskwesities als Ruimte voor de rivier en de Maaswerken bij aanvang van inwerkingtreding van stroomgebiedsdistricten beschikbaar moet zijn, ter voorkoming van dubbel werk. De kaderrichtlijn voorziet hierin doordat de beschrijvingen en analyses die artikel 5 voorschrijft en die reeds eind 2004 gereed moeten zijn, mede betrekking hebben op menselijke activiteiten als regulering van de waterstroming en het aanbrengen van morfologische veranderingen, mede met een blik op de toekomst. Overigens zijn de waterbeheerskwesities uiteraard goed bekend bij de betrokken waterschappen en provincies.

#### *Artikelen 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». Ook wat dit betreft poogt het wetsvoorstel aan te sluiten bij de bestaande praktijk, zij het dat die betrekking heeft op functietoekenning. De provincie wijst de voornaamste functies aan van regionale waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan (artikel 7 lid 3 sub a Wwh) en de waterkwaliteits- of waterkwantiteitsbeheerder legt aanvullende aanwijzingen vast waar dat nodig is ter uitvoering van zijn taak (artikel 9, tweede lid, Wwh). De taakverdeling inzake de aanwijzing van waterlichamen als kunstmatig of als sterk veranderd kan niet letterlijk op gelijke wijze worden geformuleerd, maar ook hier is de leidende gedachte (zie de beoogde artikelonderdelen 7 lid 4 sub a, en 9 lid 2 sub a) dat de voornaamste aanwijzingen betreffende regionale systemen op provinciaal niveau aan de orde komen en de overige worden gedaan door de waterkwaliteits- of waterkwantiteitsbeheerders. Het wettelijk voorziene onderlinge overleg over de plannen staat er borg voor dat geen lacunes of doublures zullen optreden. De genoemde bepalingen houden dus niet in dat alle wateren die het provinciaal bestuur niet als «kunstmatig» of «sterk veranderd» aanwijst als natuurlijk waterlichaam moeten worden beschouwd, tenzij een provinciaal bestuur met de waterbeheerders een zodanige lijn, waarbij die beheerders zouden afzien van het doen van aanwijzingen, zou overeenkomen.

### **Artikel II. Wijziging Wet milieubeheer**

#### *Artikel 12.11*

De leden van de CDA-fractie vragen op welke manier de functies van de beschermde gebieden in kaart worden gebracht. Worden de deelstroomgebiedsvisies daarbij betrokken? Zijn alle drinkwateronttrekkingsgebieden daarbij in beeld? De kaderrichtlijn vraagt de lidstaten een Register Beschermde Gebieden aan te leggen en te onderhouden. Voor enkele van die gebieden, zoals de Vogelen Habitatrichtinggebieden, zijn de begrenzingen helder en kunnen als GIS-bestand worden opgenomen in het Register. Over andere beschermde gebieden, zoals zwem- en recreatiewateren, nutriëntengevoelige gebieden en waterlichamen waaruit water voor drinkwaterbereiding wordt onttrokken, wordt in overleg met bij de regionale uitwerkingen betrokken overheden nader verkend welke definities hiervoor kunnen gelden. Op basis van gedragen definities kunnen deze gebieden worden begrensd en eveneens als GIS-bestand in het Register worden opgenomen. De deelstroomgebiedsvisies zijn behulpzaam in het bepalen of een bepaalde begrenzing van een beschermd gebied met de daaraan te verbinden waterkwaliteitsmaatregelen maatschappelijk acceptabel zijn.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of kan worden aangegeven hoe de verplichting om beschermde gebieden te registreren kan worden nagekomen, mede gezien de voorgestelde afschaffing van de functiegerichte waterkwaliteitseisen voor oppervlaktewateren. Oppervlaktewateren die gebruikt worden voor de winning van drinkwater moeten op grond van artikel 7 van de kaderrichtlijn aangewezen te worden. Het is niet gezegd dat afschaffing van de functiegerichte kwaliteitseisen voor oppervlaktewater bestemd voor drinkwater zal plaatsvinden. De basis voor functietoekenning aan wateren op nationaal niveau wordt door het wetsvoorstel niet geschrapt uit de Wwh. Met het oog op het uitgangspunt van de kaderrichtlijn, dat het bestaande beschermingsniveau van functies van het oppervlaktewater niet mag verslechteren, is de zorg voor de kwaliteit van het drinkwater bereid uit oppervlaktewater wellicht wat prematuur of anders geformuleerd: het uitgangspunt van de Europese Commissie is dat de oppervlaktewaterkwaliteit zodanig zal verbeteren door inwerkingtreding van de kaderrichtlijn, dat een aparte richtlijn (75/440) voor de functie drinkwaterbereiding niet langer nodig zal zijn. Het uiteindelijke doel is het mogelijk te maken dat drinkwater «met een laag niveau van zuivering» bereid kan worden uit oppervlaktewater.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,  
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus