

Vergaderjaar 2007–2008

27 625

Waterbeleid

Nr. 119

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-STAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2008

Met de Decemhernota 2006 KRW/WB21 beleidsbrief¹ heb ik een koers uitgezet voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water in samenhang met de uitvoering van WB21-maatregelen. Met de bijbehorende Strategische MKBA is duidelijk geworden dat met name de sterk veranderde en kunstmatige fysieke toestand van veel watersystemen alsmede de hoge nutriëntenbelasting de belangrijkste knelpunten vormen. Effectieve maatregelen zouden met name daarop moeten aangrijpen. Ook werd geconstateerd dat bij de destijds opgestelde maatregelenpakketten (met omvang van ruim 9 miljard euro) synergie met andere beleidsvelden nog onvoldoende was meegenomen en dat rekening houdend daarmee de totale investeringskosten tot maximaal 7 miljard euro teruggebracht zouden moeten kunnen worden. Tevens werd daarbij als uitgangspunt geformuleerd dat de implementatie ter hand genomen zou worden op basis van een pragmatische aanpak, via een gefaseerde uitvoering tot en met 2027 en een ambitieniveau waarbij de integrale wateropgave leidt tot een maatschappelijk verantwoorde lastenontwikkeling voor burgers en bedrijfsleven.

In het stapsgewijze proces voor de implementatie van de KRW zijn we nu in de fase gekomen dat we het concrete ambitieniveau als uitgangspunt voor de eerste stroomgebiedbeheerplannen als kabinet hebben vastgesteld. Hoewel de gebiedsprocessen nog niet geheel zijn afgerond en doelen en maatregelen daarmee op onderdelen nog kunnen worden gewijzigd hebben de waterbeheerders met hun voorstellen voor doelen en pakketten van maatregelen het ambitieniveau in hoofdzaak ingevuld. Met betrokkenheid van diverse partijen, waaronder het Centraal Planbureau (CPB) en het Landbouw Economisch Instituut (LEI), heeft het Planbureau voor de Leemomgeving (PBL, recent ontstaan uit een fusie van het Milieu- en Natuurplanbureau en het Ruimtelijk Planbureau) op basis daarvan een kosten-baten analyse uitgevoerd in de vorm van een ex ante evaluatie. Deze evaluatie heeft als doel informatie te verschaffen over de huidige toestand van het watersysteem, de kosten en baten van de door

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 27 625, nr. 80.

RWS en regio's voorgestelde maatregelenpakketten en enkele aanvullende varianten daarop, de mate van doelbereik dat daarmee wordt gerealiseerd en de gevolgen voor de lasten voor burgers en ondernemingen. Het PBL rapport treft u als bijlage aan.¹

Op basis van de voorlopige uitkomsten van de gebiedsprocessen en de ex-ante evaluatie stel ik vast dat de beleidskoers die ik met de Decemhernota 2006 (en mijn antwoord op de moties bij brief van oktober 2007) heb neergezet kan worden voortgezet op weg naar de totstandkoming van de ontwerp stroomgebiedbeheerplannen voor 2010–2015. Ik constateer dat de waterbeheerders in het algemeen voor maatregelen kiezen waarvan het PBL verwacht dat ze effectief zijn. En dat daarmee een flinke stap wordt gezet op weg naar realisatie van de doelen van de KRW. De maatregelen maken daarbij onderdeel uit van een integraal pakket dat diverse doelen tegelijkertijd dient. De totale kosten van € 7,1 miljard waarvan € 1,7 miljard voor de rijkswateren en € 5,4 miljard voor de regionale wateren zijn aanzienlijk lager dan in de Decemhernota 2006 werden ingeschat. De totale kosten hebben voor circa tweederde deel betrekking op maatregelen die reeds worden genomen als onderdeel van huidig beleid en op basis van aanpalende beleidsterreinen (WB21, Natura2000, waterketen). De additionele kosten voor de Kaderrichtlijn Water worden berekend op circa € 1,9 miljard en betreffen ruwweg éénderde deel van het totale pakket. De totale kosten voor de regionale wateren leiden via een jaarlijkse stijging van de waterschapslasten met circa 0,7% tot een gecumuleerde toename van de lasten in 2027 van ongeveer 13%. Uitgangspunt is dat de kosten uit hoofde van de Kaderrichtlijn Water voor de rijkswateren passen binnen de daarvoor ter beschikking staande middelen op de begroting van Verkeer en Waterstaat. Onzekerheden bestaan er enerzijds met betrekking tot de opgaven die resteren na uitvoering van het bestaande en voorgenomen beleid en van de nu voorliggende maatregelenpakketten. Anderzijds is er onzekerheid ten aanzien van aanvullende maatregelen die in Europees verband, op basis van nationaal beleid (mestbeleid, aanpak diffuse bronnen) en ten aanzien van herstel, inrichting en beheer van watersystemen in de toekomst nog kosten-effectief kunnen worden uitgevoerd.

De analyse van het PBL laat zien dat volledige realisatie van de KRW-doelen met de voorgenomen inzet niet mogelijk is. De KRW betreft een zeer groot aantal afzonderlijke chemische en ecologische doelparameters. Voor enkele daarvan moet ik constateren dat ook in 2027 niet alle doelen in alle waterlichamen gerealiseerd kunnen worden en dat gebruik gemaakt zal moeten worden van de mogelijkheid die de KRW biedt tot doelverlaging. De onzekerheden vormen het belangrijkste argument om de noodzakelijke doelverlaging niet nu al proberen te kwantificeren, maar stapsgewijs tot en met 2027 de uitvoering ter hand te nemen en in 2021 te bezien voor welke parameters en in welke mate doelverlaging moet worden geconcretiseerd. De koers die met de Decemhernota 2006 is neergezet kan hiermee worden voortgezet. De door de waterbeheerders voorgestelde maatregelen en doelen zijn het vertrekpunt voor de totstandkoming van de ontwerp stroomgebiedbeheerplannen en de ontwerpplannen van rijkswaterstaat, provincies, waterschappen en voor zover van toepassing de gemeenten voor de periode 2010–2015.

In het vervolg van deze brief zal ik nader ingegaan op de belangrijkste hierboven genoemde aspecten.

De chemische kwaliteit van het oppervlaktewater en grondwater

De chemische toestand van het oppervlaktewater is door het PBL beoordeeld aan de hand van recente meetgegevens voor prioritaire stoffen en

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

prioritaire gevaarlijke stoffen waarvoor op EU-niveau doelstellingen worden geformuleerd en «overige relevante stoffen» waarvoor in internationaal stroomgebiedverband normen worden vastgesteld. Zowel voor de prioritaire (gevaarlijke) stoffen als de overige relevante stoffen zijn wel conceptnormen maar nog geen definitieve normen beschikbaar. De analyse laat zien dat nu reeds voor veel stoffen de normen worden gehaald. Resterende probleemstoffen waarvoor nog een opgave ligt voor het realiseren van de doelen m.b.t. de waterkwaliteit als gesteld in de KRW betreffen enkele PAKs, TBT, koper, zink en een aantal gewasbeschermingsmiddelen. Daarnaast ligt er voor de prioritaire gevaarlijke stoffen een opgave om de emissies, lozingen en verliezen tot nul terug te brengen. Vast staat dat dat niet voor 2027 gaat lukken. Ten aanzien van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater voor drinkwaterproductie schrijft de KRW tenminste «geen achteruitgang» voor en moeten inspanningen op langere termijn erop gericht zijn om het zuiveringsniveau te verlagen. De normen voor prioritaire en overige relevante stoffen houden hier geen rekening mee. Ook na uitvoering van de maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water zullen te hoge stofconcentraties in het oppervlaktewater blijven voorkomen om over te kunnen stappen op eenvoudige zuivering bij onder meer de drinkwaterbereiding en in de industrie. Voor het grondwater heeft door het ontbreken van eenduidige conceptnormen slechts een beperkte analyse kunnen plaatsvinden. Niettemin schetst het PBL het beeld dat voor een aantal stoffen, waaronder nitraat en een aantal gewasbeschermingsmiddelen de doelstellingen zonder aanvullende maatregelen niet overal kunnen worden gerealiseerd.

De door RWS en regio's voorgestelde maatregelenpakketten bevatten behoudens maatregelen voor afvalwaterzuiveringsinstallaties, riolering en sanering van risicovolle overstorten geen specifieke maatregelen gericht op verontreinigende stoffen. Om realisatie van de hierboven genoemde doelen met betrekking tot verontreinigende stoffen dichterbij te brengen is Nederland in belangrijke mate afhankelijk van maatregelen van de Europese Commissie en bovenstroomse landen. Mede met het oog op het gewenste Europese level-playing field en behoud van een concurrerend bedrijfsleven zal de inzet van het kabinet primair gericht zijn op het maken van benodigde afspraken in internationaal verband. Dat neemt niet weg dat voortzetting van het vigerende nationale beleid noodzakelijk blijft, gericht op duurzaamheid via emissiereductie waar redelijkerwijs mogelijk en op basis van kosten-effectiviteit. Voor diffuse verontreinigingen blijft het Uitvoeringsprogramma diffuse bronnen waterverontreiniging¹ het kader dat op 20 december 2007 door de minister van Ruimtelijke Ordening en Milieu aan de Tweede Kamer is aangeboden. Voor het bredere waterbeleid geeft de Watervisie en de wijze waarop ik daarover recent (27 maart 2008) met u heb gesproken mijn beleidsinzet weer.

Substantiële ecologische kwaliteitswinst

De analyse door het PBL laat zien dat de onnatuurlijke inrichting van de Nederlandse watersystemen én de hoge nutriëntengehalten, met name fosfaat, de belangrijkste beperkende factoren zijn voor een goede waterkwaliteit. De door RWS en de regio's voorgestelde maatregelenpakketten grijpen hierop aan. De voorgestelde doelen en pakketten van maatregelen zijn het resultaat van gebiedsprocessen waarbij afhankelijk van de aard van en mate waarin problemen zich in een gebied voordoen de best passende, meest kosten-effectieve maatregelen worden voorgesteld. Hoewel daardoor sprake is van verschillen tussen gebieden, blijken in alle gebieden de voorgestelde maatregelen in hoofdzaak gericht te zijn op herstel en inrichting van watersystemen en het beperken van de emissies van nutriënten uit afvalwaterzuiveringsinstallaties. Het zijn daarmee ook de juiste maatregelen én ze hebben volgens het PBL een aanzienlijk positief effect. In de regionale wateren neemt volgens het PBL het percentage

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 535 en 27 625, nr. 13.

waterlichamen dat voor ecologische parameters «goed» scoort na uitvoering van deze maatregelen toe van ca. 5% nu naar 40–60% in 2027. Daarnaast bevindt ca. 30% van de regionale waterlichamen in 2027 zich in de eerstvolgende toestandsklasse «matig». Voor veel rijkswateren is de onnatuurlijke inrichting noodzakelijk voor behoud van veiligheid, droge voeten en de hoofdfunctie scheepvaart en daarmee debet aan een suboptimaal ecologisch kwaliteitsniveau. Voor de rijkswateren zal met de beschikbare financiële middelen en met inachtneming van het behoud van de veiligheid, droge voeten en de hoofdfunctie scheepvaart, hoog worden ingezet om door inrichtingsmaatregelen een zo groot mogelijke ecologische kwaliteitswinst te behalen. Uitgaande van deze beperkingen zijn doelen voor rijkswateren vastgesteld welke met uitvoering van de voorgenomen maatregelen ook volledig in 2027 kunnen worden gerealiseerd.

Onzekerheid over de resterende ecologische opgave in de regionale wateren

Ondanks de substantiële ecologische kwaliteitswinst in de regionale wateren geeft het PBL aan dat daar mogelijk nog een aanzienlijke opgave resteert. Naast hydromorfologische beperkingen blijven volgens het PBL met name de fosfaatemissies vanuit de landbouw een groot resterend knelpunt. Landbouwgronden bevatten een aanzienlijke voorraad aan fosfaat in de bodem en grote delen zijn fosfaatverzadigd.

De inschatting met betrekking tot de resterende opgave wordt evenwel omgeven door onzekerheden. Belangrijk hierbij lijken onzekerheden met betrekking tot de beschikbaarheid en compleetheid van informatie over de huidige situatie in de waterlichamen (de nulsituatie als vertrekpunt voor het inschatten van de effecten van maatregelen) en de door de regio's aangeleverde maatregelenpakketten. Ook de beschikbaarheid en status van kennis over ingreep-effectrelaties is onzeker. Hieronder valt het inschatten van de ecologische effecten van inrichting- en beheermaatregelen en onzekerheden met betrekking tot de relatie tussen nutriëntgehalten en de biologische kwaliteitselementen. Ook de onzekerheid in de modellen waarmee met name de nutriëntenemissies vanuit de landbouw worden vertaald naar concentraties in oppervlaktewateren spelen een rol. Signalen vanuit de (deel)stroomgebieden geven aan dat in diverse regio's de resterende opgaven niet in de volle omvang worden herkend zoals door het PBL worden ingeschat. Met name het baseren op eigen meetcijfers met betrekking tot de waterkwaliteit – in plaats van resultaten van landsdekkende modelberekeningen – en het positiever inschatten van de effecten van eigen maatregelen alsmede die van het generieke mestbeleid lijken in hoofdzaak hiervoor verantwoordelijk. Het gaat hierbij onder meer om het aanpakken van overstorten waarmee volgens de verantwoordelijke bestuurders lokaal een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan een verbeterde waterkwaliteit. Echter het effect op landelijk niveau valt weg in de modellen.

Goede monitoring van groot belang

In verband met deze onzekerheden acht ik het van belang gedurende de looptijd van het eerste en tweede SGBP de effecten van de maatregelen op de ontwikkeling van de waterkwaliteit en de biologische kwaliteitselementen zorgvuldig te monitoren conform de vereisten van de KRW. De waterbeheerders staan hiervoor primair aan de lat. Op basis van de feitelijke meetcijfers kan het effect van de maatregelen en de resterende opgave (voor volledig doelbereik) het best worden ingeschat.

Kosten

Het totale pakket maatregelen dat door de regionale waterbeheerders is

opgegeven, betekent een totale investering van circa € 5,4 miljard. De investeringsomvang van de maatregelen voor de Rijkswateren is circa € 1,7 miljard. Voor beiden heeft circa tweederde deel betrekking op maatregelen die zijn voorzien in de periode tot 2015. De maatregelen voor de Rijks- en regionale wateren samen leiden in 2027 tot totale jaarlijkse kosten van circa € 390 miljoen.

In overleg met de regionale waterbeheerders is binnen dit pakket getracht onderscheid aan te brengen tussen maatregelen van het bestaand en reeds overeengekomen beleid enerzijds en aanvullende KRW-maatregelen anderzijds. Zo zijn en worden wat betreft het terugdringen van de nutriëntenbelasting in Nederland maatregelen genomen die voortvloeien uit andere Europese richtlijnen zoals de Nitraatrichtlijn, de Richtlijn stedelijk afvalwater en de Zwemwaterrichtlijn. Nationaal beleid en maatregelen die hier onder vallen zijn het mestbeleid en het beleid om te komen tot een duurzame waterketen, waaronder het verbeteren van afvalwaterzuiveringsinstallaties, riolering, saneren van riooloverstorten en afkoppelen van regenwater. Ten aanzien van herstel, inrichting en beheer van watersystemen worden maatregelen als het onderdeel van het voorliggende RWS/regiomaatregelenpakket volgens opgave door de waterbeheerders genomen voor met name WB21, Natura2000 en realisatie van de ecologische hoofdstructuur. Ten opzichte van dit bestaande een reeds voorgenomen beleid omvat het maatregelenpakket voor de regionale wateren een extra investering van ca. € 1,9 miljard specifiek voor de KRW. Naast deze specifieke KRW-maatregelen draagt ook een deel van de maatregelen van het bestaand en reeds voorgenomen beleid volgens het PBL bij aan realisatie van de ecologische doelen van de KRW. Om die reden zijn alle maatregelen die onderdeel uitmaken van het bestaand en reeds overeengekomen beleid en die bijdragen aan de realisatie van de doelen van de KRW te samen met de aanvullende KRW-maatregelen in beeld gebracht. Dit om andere lidstaten en de Europese Commissie te laten zien hoezeer Nederland zich al inspant en een omvangrijk pakket aan maatregelen uitvoert die ook los van het specifieke kader van de KRW genomen zouden worden.

Met name met betrekking tot herstel en inrichting hebben RWS en regionale waterbeheerders het onderscheid tussen bestaand en reeds overeengekomen voorgenomen beleid enerzijds en aanvullende KRW-maatregelen anderzijds niet eenduidig gemaakt. De maatregelen maken onderdeel uit van een integraal pakket dat diverse doelen tegelijkertijd dient. Op basis van de door de waterbeheerders aangeleverde informatie heeft het PBL ingeschat dat twee derde van de totale kosten betrekking heeft op bestaand en reeds overeengekomen beleid en dat een derde van de totale kosten voortvloeien uit additionele KRW-verplichtingen. Ik constateer hiermee dat Nederland al het nodige doet wat de waterkwaliteit ten goede komt.

Doelen en baten van de Kaderrichtlijn Water

Bij de KRW gaat het in hoofdzaak om het moeten realiseren van chemisch schoon en ecologisch gezond oppervlaktewater, chemisch schoon grondwater en het beschikbaar hebben van voldoende grondwater ten behoeve van terrestrische natuur. Voor alle oppervlaktewateren inclusief de sterk veranderde en kunstmatig wateren moet de kwaliteit conform de KRW-systematiek als «goed» beoordeeld kunnen worden. Deze toestand zou in beginsel in 2015 en uiterlijk in 2027 moeten worden gerealiseerd. De Kaderrichtlijn Water biedt de ruimte om gemotiveerd van deze doelen af te wijken. Zwaarwegende hydromorfologische beperkingen, onevenredig hoge kosten van maatregelen en de aanwezigheid van historische verontreinigingen zijn daarvoor de belangrijkste mogelijke argumenten. Ten opzichte van niets doen levert uitvoering van de voorgenomen maatregelen directe baten op in de vorm van een grotere biodiversiteit van

onder meer waterplanten, vissen en oevervegetatie en een aantrekkelijker leefomgeving die door burgers wordt gewaardeerd. Deze baten hebben vooral een gebruiksbelevingswaarde met mogelijk positieve effecten op de gezondheid, maar blijken bij nadere analyse door het PBL lastig in geld uit te drukken. De waardering door burgers voor een aantrekkelijke fysieke leefomgeving en schoon water en de ogenschijnlijke betalingsbereidheid voor aspecten die de verandering van ecologische kwaliteit van water weerspiegelen zijn veelal niet terug te zien in markteffecten zoals prijzen en omzet. Het PBL heeft er daarom voor gekozen om deze baten, gezien ook de beperkte doorlooptijd van de ex ante evaluatie, vooral met aansprekend beeldmateriaal fysiek te verbeelden en deze niet in geld te willen uitdrukken. Zij wordt daarin ondersteund door onder meer het CPB. Een belangrijke reden van terughoudendheid betreft de zorg omtrent de kwaliteit en betrouwbaarheid van de thans beschikbare studies op basis waarvan de economische waarde van een verbetering in de ecologische kwaliteit van water in Nederland zou moeten worden vastgesteld.

Maatregelen die de ecologische kwaliteit verbeteren hebben echter ook effecten die verder gaan dan alleen de ecologie en die mogelijk wel via marktmechanismen in geld zijn uit te drukken. Het PBL heeft getracht deze indirecte effecten waaronder een stijging van de huizenprijzen en mogelijke kostenbesparingen van watergebruik door landbouwbedrijven, industrie en drinkwaterbedrijven alsmede effecten op de scheepvaart in beeld te brengen en te kwantificeren. Ten opzichte van de Strategische MKBA 2006 blijken bij nadere analyse en in overleg met betreffende sectoren deze in geld uit te drukken baten gering van omvang en moeilijk met precisie weer te geven in euro's.

Alhoewel ten opzichte van de Strategische MKBA 2006 een aantal verbeteringen is aangebracht, maakt de evaluatie door het PBL duidelijk dat een eenduidige kosten-baten analyse op dit moment niet mogelijk is. Oorzaak hiervan is dat de maatregelenpakketten veel verschillende maatregelen bevatten en de pakketten als één geheel zijn doorgerekend, waardoor ook weinig inzicht is verkregen in de kosten-effectiviteit van de afzonderlijke maatregelen. Omdat er met uitvoering van deze maatregelen nog geen sprake is van volledig doelbereik constateer ik dat het huidige RWS/regio-pakket weliswaar als een zinvol en noodzakelijk uit te voeren pakket van maatregelen is te beschouwen, maar dat voor de komende jaren moet worden overwogen of en met welke afzonderlijke maatregelen de mate van doelrealisatie verder kan worden vergroot. Hoewel het moneteriseren van de ecologische baten een lastige en vooralsnog onmogelijke opgave blijkt, neemt het belang om de batenkant van het water(kwaliteits)beleid beter in beeld te krijgen en te waarderen voor de toekomst toe. Dit vergt een forse inspanning die zich over meerdere jaren uitstrekt. De planperiode van de KRW verschaft die tijd. Met oog op het invullen van de 2e stroomgebiedbeheerplannen voor de periode vanaf 2015 zal ik de Waterdienst opdracht geven om in overleg met onder meer het CPB, het PBL en het LEI hiervoor een programma op te stellen. Met als doel een methodiek uit te werken waarmee aan de hand van kosten, baten en de toename in doelbereik per gebied aanvullende maatregelen kunnen worden geselecteerd die na 2015 aanvullend genomen kunnen worden. Op het moment dat aanvullende maatregelen mede in het licht van de baten niet kosteneffectief worden bevonden, zullen de resultaten van het programma bruikbaar zijn als motivatie voor de benodigde mate van doelverlaging en verantwoording daarvan naar de Europese Commissie.

Lasten

De kosten van het totale pakket dat door de regionale waterbeheerders wordt voorgesteld moeten voor ca. 60% door de waterschappen worden

opgebracht. De overige kosten komen ten laste van provincies en gemeenten. Het PBL berekent dat de landelijk gemiddelde jaarlijkse stijging van de waterschapslasten (zuiveringsheffing en watersysteemheffing) voor de periode 2010–2027 beperkt zal zijn tot 0,7% of minder. Daardoor zullen de waterschapslasten in 2027 ca. 13% hoger liggen. Van de totale toename van de lasten zal het grootste deel terecht komen bij de huishoudens (75%). De landbouw, industrie en het overige bedrijfsleven hebben een aandeel van respectievelijk 1%, 7% en 17%. Het PBL heeft niet onderzocht wat de effecten van deze lastenstijging zijn voor de sectoren. De totale lasten met betrekking tot het waterbeheer laten tot 2015 een intensivering zien. Deze toename in de autonome ontwikkeling in de lasten komt vooral op het conto van de rioolrechten als gevolg van achterstallig onderhoud. Ik constateer dat de integrale wateropgave tot een lastenverhoging voor burgers en bedrijfsleven leidt die binnen de perken blijft. In het licht van de opgaven die de KRW met zich meebrengt en in aanmerking genomen dat de baten die samenhangen met de KRW in belangrijke mate terecht komen bij burgers acht ik de lastenverhoging voor burgers en bedrijven verantwoord.

Mogelijkheden voor aanvullende maatregelen

Om tot een hogere mate van ecologische doelrealisatie in regionale wateren te komen heeft het PBL de kosten-effectiviteit van een aantal aanvullende maatregelen verkend. Volgens het PBL is een verdere intensivering van herstel en inrichting voor beken (hermeandering) en kunstmatige wateren (aanleg van natte natuurvriendelijke oevers langs sloten, kanalen en vaarten) het meest kosteneffectief en leidt dit tot een significant hoger doelbereik. Ik constateer dat de waterbeheerders zich op het punt van het verwerven van grond voor hermeandering en aanleg van natuurvriendelijke oevers al ambitieus opstellen en dat een verdergaande inzet op dit moment nauwelijks mogelijk is. De komende jaren moet blijken of hiervoor in de toekomst op grond van economische ontwikkelingen in de landbouw en ontwikkelingen met betrekking tot het mestbeleid (4e Actieprogramma Nitraatrichtlijn) en het Plattelandsontwikkelingsprogramma meer mogelijkheden ontstaan. Daarbij is onder meer de vraag aan de orde of het landbouwbedrijfsleven inkomsten kan genereren met beheer en onderhoud van natte natuurvriendelijke oevers.

Voor meren geeft het PBL aan dat veel verwacht mag worden van actief biologisch beheer gericht op het wegvangen van een overmaat aan brasem. Ik zie dit als een interessante aanvullende maatregel. Uitgangspunt zou daarbij moeten zijn dat na het éénmalig wegvangen van een overmaat aan brasem de condities zo moeten zijn dat daarna een stabiele goede situatie ontstaat. Nader onderzoek moet uitwijzen onder welke condities deze maatregel kansrijk is.

Ten aanzien van het verder kunnen terugdringen van nutriënten uit de landbouw heeft het PBL de kosten en effecten verkend van mogelijke maatregelen als mestvrije zones langs waterlopen, het terugdringen van de fosfaatbemesting op fosfaatrijke gronden en het efficiënter gebruik van dierlijke mest. Op grond van modelberekeningen verwacht het PBL slechts een effect van dergelijke maatregelen wanneer deze zéér fors worden ingezet. De kosten hiervan lopen echter snel op. Overleg met de Europese Commissie over de invulling van het 4e Actieprogramma Nitraatrichtlijn en voortzetting van de derogatie voor de aanwending van dierlijke mest moet duidelijk maken of en in welke mate aanvullende maatregelen in redelijkheid van het landbouwbedrijfsleven kunnen worden gevraagd. De Nitraatrichtlijn is daarmee primair bepalend voor de taakstelling van landbouwsectoren. In dat kader zal stapsgewijs worden toegewerkt naar

fosfaatevenwichtsbemesting in 2015. Dit is onderdeel van de vigerende derogatie en al een majeure inspanning

Internationale afstemming

De KRW is een belangrijk instrument om te komen tot internationale harmonisatie en om die reden ben ik uiterst alert op de ontwikkelingen in het buitenland. In de Internationale Rivier Commissies worden afspraken gemaakt om doelen voor de waterkwaliteit op elkaar af te stemmen. De Nederlandse inzet is gericht op gelijke normen en onderling afgestemde maatregelenpakketten binnen en tussen de stroomgebieden. De stand van zaken met betrekking tot het vastleggen van gemeenschappelijke doelstellingen en maatregelenpakketten zijn voor de verschillende Riviercommissies in verschillende stadia van afronding. In december 2008 komen de ontwerp-stroomgebied-beheerplannen gereed omdat alle lidstaten die op uiterlijk 22 december 2008 moeten publiceren. Vanaf dat moment kan een goede vergelijking worden gemaakt.

Zowel voor de grensoverschrijdende regionale wateren alsook voor de rijkswateren is door het PBL rekening gehouden met een verwachte vermindering van de buitenlandse belasting met nutriënten die tot 2027 naar verwachting afneemt met ca. 15% in het Rijnstroomgebied en 30–35% in stroomgebieden van Maas en Schelde. Deze afnamen zijn het gevolg van een inhaalslag in met name Vlaanderen en Wallonië als het gaat om sanering van stedelijk afvalwater (RWZI's, riolering) en industriële bronnen en een verdere optimalisatie van afvalwaterzuiveringsinstallaties in Duitsland. Daarnaast speelt ook recent aangescherpt mestbeleid in de genoemde landen een rol.

Onderzoeksmaatregelen en het Innovatieprogramma Kaderrichtlijn Water

Als onderdeel van de maatregelenpakketten wordt door de waterbeheerders een verscheidenheid aan onderzoeksmaatregelen opgevoerd. De KRW biedt deze mogelijkheid gericht op het identificeren van kosten-effectieve maatregelen die in de planperiode van een volgend stroomgebiedbeheerplan genomen kunnen worden.

Met het Innovatieprogramma Kaderrichtlijn Water wordt hieraan door het rijk een belangrijke impuls gegeven. Voorwaarde is dat de onderzoeksmaatregelen bijdragen aan een innovatieve doorbraak bij de aanpak van de meest hardnekkige knelpunten bij de uitvoering van de KRW. Deze knelpunten betreffen met name de aanpak van waterverontreiniging door diffuse bronnen zoals landbouw en verkeer en vervoer, de onnatuurlijke van onze wateren en de aanpak van emissies uit de waterketen. In totaal is voor de uitvoering van het Innovatieprogramma KRW een bedrag van 75 miljoen euro beschikbaar. Dit geld wordt weggezet via een tenderregeling. De eerste tender met omvang van 35 miljoen euro wordt naar verwachting nog dit jaar via publicatie in de Staatscourant opengesteld. Op basis van de analyse door het PBL zijn voor het Innovatieprogramma KRW met name relevant de onderzoeksmaatregelen die zijn gericht op het kosten-effectief terugdringen van diffuse verontreinigingen waaronder fosfaatemissies vanuit de landbouw, het bevorderen van de natuurlijke zuivering van watersystemen en het vaststellen van de condities waaronder actief biologisch beheer in sommige meren een duurzame en effectieve maatregel kan zijn. Bij dit laatste is het van belang dat er een goede definiëring komt van het begrip overmaat aan brasembiomassa.

Wateropgaven Natura2000

De maatregelenpakketten van de waterbeheerders leveren een grote bijdrage aan het realiseren van de watercondities voor Natura 2000. Veel

aandacht is besteed aan met name 30 gebieden waar de wateropgave in 2015 op orde moet zijn (de sense of urgencygebieden). LNV, VenW, UvW en IPO constateren dat de voorgestelde KRW-maatregelenpakketten in bijna de helft van deze gebieden gericht zijn op het op orde brengen van de watercondities in 2015. Voor 16 gebieden is dit nog niet het geval. De aard van de knelpunten en de oplossingen zijn verschillend. Uit recent overleg met de waterbeheerders is gebleken dat voor 4 van de 16 gebieden de bestuurlijke bereidheid bestaat om de noodzakelijke maatregelen alsnog op te nemen in de stroomgebiedbeheersplannen 2010–2015. Voor 12 gebieden is het niet realistisch nog aanvullende maatregelen op te nemen in de stroomgebiedbeheersplannen 2010–2015. Voor de gebieden waarvoor de eerste generatie stroomgebiedbeheerplannen de watercondities voor natuur niet op orde kan brengen, zal worden bezien of de knelpunten via de N2000-beheerplannen dan wel in de tweede generatie stroomgebiedbeheerplannen kunnen worden opgelost.

Het PBL concludeert dat er ten aanzien van Natura2000-gebieden na uitvoering van de voorgenomen maatregelen nog een aanzienlijke opgave met betrekking tot verdroging resteert. Voor de aanpak van de verdrogingsbestrijding door middel van TOP-lijsten en ILG-middelen verwijs ik u naar de brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200, XIV, nr. 9). Deze brief is met u besproken in het Algemeen overleg van 25 september 2007. Accent daarbij ligt op verdrogingsgevoelige N2000 gebieden die als «urgent» zijn aangemerkt. De Tweede Kamer is door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit per brief van 6 juli 2007 (DN 2007/1749) geïnformeerd over het doelbereik van de beschikbaar gestelde ILG-middelen voor de verdrogingsbestrijding en de wateropgaven voor de urgente gebieden. Daarin is aangegeven dat de TOP-lijsten 75% van het areaal verdroogd N2000-gebied omvat en dat een deel van de verdrogingsbestrijding in N2000 om een aantal redenen na 2015 uitgevoerd zal worden. Het pakket maatregelen voor verdrogingsbestrijding in de nu voorliggende regionale maatregelenpakketten is nog onvoldoende concreet om een goede effectinschatting te kunnen maken. De concretisering van deze maatregelen zal in veel gevallen plaatsvinden via nu te voeren processen voor het opstellen van de gewenste grond- en oppervlaktewaterregimes (GGOR-en) en beheerplannen Natura2000.

Nederland niet op slot

De analyse van het Milieu- en Natuurplanbureau maakt duidelijk dat het niet waarschijnlijk is dat alle doelen in alle waterlichamen worden gehaald met het huidige generieke beleid en de nu voorliggende maatregelenpakketten. Om te voorkomen dat Nederland voor gewenste nieuwe activiteiten of uitbreidingen van bestaande activiteiten ongewenst op slot komt te zitten zal in de stroomgebiedbeheerplannen en de nationale waterplannen worden aangegeven dat met de maatregelenprogramma's voor de eerste stroomgebiedbeheerplannen niet wordt beoogd tot volledig doelbereik te komen. Benadrukt zal worden dat ingezet wordt op uitvoering van de maatregelenprogramma's waarbij het doel dat daarmee kan worden bereikt ter indicatie en in globale zin zal worden aangegeven.

Een en ander zal nader worden beschreven in de toelichting van de AmvB Milieudoelstellingen die in een afrondende fase is en zal worden voorhangen bij de Kamer.

Ten aanzien van de temperatuursdoelstelling voor het oppervlaktewater is conform de Kaderrichtlijn Water een richtwaarde vastgesteld voor natuurlijke wateren. Voor specifieke waterlichamen zal deze worden vertaald in haalbare werknormen welke worden vastgelegd in de stroomgebied-

beheerplannen en nationale waterplannen. Voor het omgaan met koelwaterlozingen betekent dit in de praktijk dat het bestaande beleid, de beoordelingssystematiek warmtelozingen uit 2005, zal worden gecontinueerd.

Voortzetting van een gefaseerde uitvoering tot 2027

Op basis van het voorgaande concludeer ik dat RWS en regio's met de voorgenomen maatregelen een flinke stap zetten op weg naar realisatie van de doelen van de KRW. De maatregelen die worden genomen, lijken in het algemeen effectief en kosten-effectief uitvoerbaar als onderdeel van een integrale wateropgave.

Deze integrale wateropgave leidt tot een lastenverhoging voor burgers en bedrijfsleven die binnen de perken blijft. Voor mij is dit aanleiding om nu niet in te grijpen in de gebiedsprocessen die gericht zijn op de totstandkoming van de ontwerp stroomgebiedbeheerplannen voor de periode 2010–2015.

Tot 2015 ligt daarmee de nadruk op uitvoering van de nu voorliggende RWS/regio maatregelen en voortzetting van het generieke beleid, waaronder de uitvoering van het nog vast te stellen 4e Actieprogramma Nitraatrichtlijn en aanpak van diffuse bronnen zoals verwoord in het eerder genoemde Uitvoeringsprogramma.

Parallel daaraan worden de onderzoeksmaatregelen uitgevoerd die worden opgenomen in de Stroomgebiedbeheerplannen en in kader van het Innovatieprogramma Water. Op basis hiervan zullen aanvullende kosten-effectieve maatregelen worden geïdentificeerd voor opname in de 2e Stroomgebiedbeheerplannen (2016–2021). Op basis van monitoring en toetsing volgens de vereisten van de KRW worden de effecten van de maatregelen en de nog resterende opgave voor volledig doelbereik beter in beeld gebracht.

De analyse van het PBL maakt duidelijk dat volledige realisatie van alle chemische en ecologische doelen van de KRW met de voorgenomen inzet niet mogelijk is en dat voor een aantal parameters gebruik gemaakt zal moeten worden van de mogelijkheid die de KRW biedt tot doelverlaging. De onzekerheden vormen het belangrijkste argument om de noodzakelijke doelverlaging niet nu al te proberen te kwantificeren, maar stapsgewijs tot en met 2027 de uitvoering ter hand te nemen en in 2021 te bezien voor welke parameters en in welke mate doelverlaging moet worden geconcretiseerd.

Ik ben ervan overtuigd dat Nederland met deze aanpak op een maatschappelijk verantwoorde, pragmatische, haalbare en betaalbaar wijze aan de implementatie van de Kaderrichtlijn Water uitvoering geeft.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. C. Huizinga-Heringa