

Vergaderjaar 2006–2007

27 625

Waterbeleid

Nr. 78

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2006

Tijdens het Algemeen Overleg op 16 februari 2006 (kamerstuk 27 625, nr. 64) over de Kaderrichtlijn water (hierna: KRW) en WB21 heb ik, in reactie op een daartoe strekkend verzoek van kamerlid Van Lith, toegezegd uw Kamer een notitie te zenden over de wenselijkheid van het wettelijk vastleggen van de in de KRW opgenomen begrippen. Door middel van deze brief geef ik, mede namens de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, gevolg aan die toezegging. Mijn conclusie is dat nadere vastlegging van de begrippen in wetgeving niet nodig is, behoudens een enkele uitzondering, die hierna aan de orde komt.

De heer Van Lith achtte het gewenst dat een aantal begrippen eenduidig wettelijk wordt verankerd, om op die manier te zorgen voor gegarandeerde wettelijke doorwerking in uitvoeringsbesluiten, die ook bij de rechter stand zal houden. Hij doelde daarbij niet alleen op de definities, maar in feite ook op een aantal kernvoorschriften van de KRW, zoals «geen achteruitgang» en de voorschriften inzake «niet-afwentelen». Met het oog op het creëren van gelijke spelregels («level playing field») met andere lidstaten is daarbij uiteraard van belang dat zowel de begrippen als de genoemde voorschriften «KRW-conform» worden uitgelegd.

De kernbegrippen en voorschriften uit de KRW zijn in onze nationale regelgeving vastgelegd via de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water (Stb. 2005, 303). Deze wet voorziet in een wijziging van de Wet op de waterhuishouding (Wwh) en de Wet milieubeheer (Wm). In het navolgende geef ik nader aan op welke wijze één en ander in de nationale regelgeving vorm heeft gekregen, dan wel zal krijgen.

De Wwh biedt sinds de wijziging een wettelijke basis voor met name de planverplichtingen uit de KRW. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de reeds in de Wwh opgenomen nationale plansystematiek. Tevens bevat de Wwh definities van de KRW-begrippen stroomgebied, stroomgebied-district, stroomgebiedbeheersplan en internationaal stroomgebied-

beheersplan. Deze definities sluiten zeer nauw aan bij die van de KRW. Overigens bevat de KRW formeel geen definitie van stroomgebiedbeheersplan en internationaal stroomgebiedbeheersplan, maar uit artikel 13 en bijlage VII van de richtlijn blijkt duidelijk wat dergelijke plannen moeten inhouden. De Wwh verwijst dan ook uitdrukkelijk naar deze voorschriften.

De Wm bevat ingevolge de implementatiewet in hoofdstuk 5 (Milieukwaliteitseisen) een aantal bepalingen die de basis bieden voor de nadere uitwerking van onder meer de milieudoelstellingen van artikel 4 van de KRW. Het uitvoerige artikel 4 KRW beschrijft de milieudoelstellingen en noemt daarbij het bereiken van de goede toestand van oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen. Tevens noemt het artikel het voorkomen van achteruitgang van de toestand van die waterlichamen als een van die doelstellingen. De wijze echter waarop het «geen achteruitgangbeginsel» in artikel 5.2b, vierde lid van de Wet milieubeheer is geïmplementeerd, gaf aanleiding tot opmerkingen van VNO/NCW. Daaruit bleek dat er enige bezorgdheid bestaat, dat Nederland zichzelf bij de implementatie verdergaande verplichtingen heeft opgelegd dan waartoe de KRW de lidstaten verplicht, dan wel de vrees dat de rechter het verschil in terminologie zou kunnen aangrijpen om een – door de wetgever niet bedoelde – verdergaande interpretatie van de verplichtingen ingevolge de richtlijn te geven. Omdat de Wm geen enkel verschil ten opzichte van de KRW beoogt, en om misverstanden te voorkomen, worden in Artikel 5.2b, vierde lid, van de Wet milieubeheer enkele tekstuele wijzigingen doorgevoerd, die betrekking hebben op het volgende:

- 1 De term verslechteren wordt vervangen door achteruitgaan.
 - 2 Het begrip kwaliteit wordt vervangen door het begrip toestand.
 - 3 De termen oppervlaktewateren en grondwatervoorkomens worden vervangen door oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen
- Aldus wordt Artikel 5.2b, vierde lid, van de Wet milieubeheer vervangen door een bepaling, luidende: «De toestand van oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen in de zin van de kaderrichtlijn water mag niet achteruitgaan, behoudens voor zover overeenkomstig artikel 4, zesde of zevende lid, van de kaderrichtlijn water, bij een maatregel als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, is bepaald dat een achteruitgang is toegelaten». Deze wijziging zal meelopen in de verwachte wijziging van de Wm voor de implementatie van de Grondwaterrichtlijn (GRW), die binnen 1 à 1,5 jaar zal plaatsvinden.

Artikel 4, derde lid, geeft de lidstaten de mogelijkheid om oppervlaktewaterlichamen als «sterk veranderd» of «kunstmatig» aan te wijzen en daarvoor aangepaste doelstellingen vast te stellen.

Daarnaast bevatten het vierde tot en met zevende lid mogelijkheden tot:

- 4 het toepassen van termijnverlenging voor het behalen van de doelstellingen,
- 5 het vaststellen van minder strenge doelstellingen dan de goede toestand, en
- 6 tijdelijke achteruitgang door overmacht
- 7 het afwijken van doelstellingen bij bepaalde fysieke projecten die van hoger openbaar belang zijn.

Eén en ander is reeds aan de orde geweest in de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel voor de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water.

De genoemde «uitzonderingsmogelijkheden» vormen een integraal onderdeel van de milieudoelstellingen van artikel 4, en kunnen, indien voldaan wordt aan de toepasselijke voorwaarden, volledig door de lidstaten worden toegepast.

Wel geldt bij toepassing van de uitzonderingen steeds de eis dat het bereiken van de doelstellingen in andere waterlichamen in hetzelfde

stroomgebieddistrict niet blijvend wordt verhinderd of in gevaar wordt gebracht (zgn. eis van niet-afwenteling, zie artikel 4, achtste lid).

Bij de implementatie van de KRW in de Wm is ervoor gekozen om rechtstreeks te verwijzen naar de betreffende bepalingen van de richtlijn. De evenwichtigheid en overzichtelijkheid van de wettekst van hoofdstuk 5 Wm zou in gevaar komen als het uitvoerige artikel 4 KRW zou worden overgeschreven. De wettekst van hoofdstuk 5 betreft uiteraard niet slechts milieukwaliteitseisen voor water, maar voor alle milieucompartmenten, en biedt daarom slechts een (beknopt) kader voor uitvoeringsmaatregelen. In de genoemde amvb kan wel veel van de KRW worden overgeschreven. Aangezien deze (grotendeels nieuwe) amvb speciaal over waterkwaliteit gaat, is alsdan geen sprake van gevaar voor evenwichtigheid en overzichtelijkheid.

De bepalingen in hoofdstuk 5 Wm bevatten de basis voor verdere, concrete uitwerking van de milieudoelstellingen van artikel 4 (en de monitoringsprogramma's van artikel 8) KRW in algemene maatregelen van bestuur en provinciale milieuverordeningen.

Door de rechtstreekse verwijzing naar de KRW is het wettelijk kader overigens beperkt tot hetgeen noodzakelijk is ter uitvoering van de richtlijn (strikte implementatie). Er zal in de uitvoeringsmaatregelen geen sprake zijn van het stellen van «extra» nationale regels of toevoeging van nationaal (strenger) beleid ten opzichte van de richtlijn.

Zoals aangegeven zullen de milieudoelstellingen in 2009 nader bindend worden uitgewerkt in amvb's en provinciale verordeningen op grond van de Wm. De publieke discussie over de hoofdlijnen daarvan, ook met uw Kamer, vindt echter al eerder plaats in het kader van de planvoorbereiding (decembernota's). De KRW vereist namelijk dat de uiteindelijke stroomgebiedbeheerplannen een lijst van vastgestelde milieudoelstellingen bevatten. Tevens vereist de richtlijn dat er ten aanzien van die plannen een uitgebreide inspraakprocedure wordt gevolgd. Het ligt voor de hand dat daarbij de discussie gevoerd wordt over de varianten voor concretisering van de doelstellingen (en het evt. toepassen van uitzonderingsmogelijkheden) in relatie tot de bijbehorende varianten voor maatregelenpakketten. Het uiteindelijke programma van maatregelen zal eveneens een plaats krijgen in de plannen.

De concreet uitgewerkte milieudoelstellingen worden bindend per 22 december 2009, de datum waarop de stroomgebiedbeheerplannen moeten zijn gepubliceerd en de maatregelenprogramma's, die daarvan deel uitmaken, moeten zijn vastgesteld. Hoewel het «geen achteruitgang-beginsel» volgens de tekst van de richtlijn dus pas per die datum leidend is voor de maatregelen, geldt op grond van algemeen gemeenschapsrecht dat hiermee toch al eerder rekening moet worden gehouden bij relevante besluiten, bijvoorbeeld over fysieke overheidsprojecten in en om het water. Voor zodanige projecten bevat artikel 4, zevende lid, KRW overigens een belangrijke uitzondering, die erin voorziet dat achteruitgang wel is toegestaan als het gaat om zwaarwegende openbare belangen en dergelijke, mits voldaan wordt aan aanvullende vereisten, zoals keuze van het meest gunstige haalbare alternatief. De richtlijn biedt echter geen pasklaar antwoord op vragen die thans, in de periode tot 2009, rijzen over de toepassing daarvan. Op het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is een leidraad opgesteld voor de diverse overheden, met een stappenplan met toelichting hoe hiermee bij projectbesluitvorming op verantwoorde wijze om te gaan. Deze leidraad is afgestemd met de partners (VROM, LNV, IPO, Unie van Waterschappen, VNG) in de overlegstructuur voor het waterbeleid en is inmiddels breder verspreid, opdat daarmee ervaring kan worden opgedaan in de praktijk.

Ook op Europees niveau is inmiddels gewerkt aan een handreiking («guidance») met betrekking tot de uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4, zevende lid, van de richtlijn. Zodra die formeel is vastgesteld, zal daaraan uiteraard de nodige bekendheid worden gegeven.

Het vorenstaande leidt tot de conclusie dat, afgezien van een enkele uitzondering, aanpassing van de huidige wetgeving niet nodig is. De implementatiewet biedt voldoende kader voor de strikte uitwerking van de KRW-voorschriften in plannen, amvb's en provinciale verordeningen. De beoogde Waterwet, die in het Algemeen Overleg ook genoemd is, speelt momenteel nog geen rol bij de uitvoering van de KRW. Het voorstel van wet is op 28 september 2006 ingediend en Uw Kamer kan zich daarover uiteraard nog uitspreken.

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