

Vergaderjaar 2004–2005

**28 808**

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

**E**

**NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 14 februari 2005

Uit het nader voorlopig verslag van de vaste commissies voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Verkeer en Waterstaat en Milieu blijkt dat in de memorie van antwoord niet alle vragen naar volle tevredenheid van de betrokken leden van de Eerste Kamer zijn beantwoord. Deze nadere memorie van antwoord biedt naar ik hoop wel het gewenste inzicht. Ook deze memorie wordt uiteraard mede namens de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit uitgebracht.

Inmiddels is de implementatie van de Kaderrichtlijn water (KRW) met meer dan een jaar vertraagd en heeft de Europese Commissie in verband daarmee het voornemen bekendgemaakt een procedure tegen Nederland bij het Hof van Justitie van de EU aan te spannen. Ik benadruk in dit licht het belang van een spoedige mondelinge behandeling van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer.

De leden van de **CDA**-fractie maakten enige opmerkingen over de coördinatie en de verdeling van bevoegdheden. Deze leden stelden onder andere dat de provincies, waterschappen en gemeenten de bevoegde autoriteiten blijven voor de waterhuishouding binnen de stroomgebied-districten. De CDA-fractieleiden trokken op grond van allerlei informatie de conclusie dat vooral regionaal niet duidelijk is wie het voortouw neemt, waar de besluitvorming plaatsvindt en waar de politieke en maatschappelijke afwegingen aan bod komen. Zij stelden dat de regering de verantwoordelijke partij is voor Brussel maar de taken heeft uitbesteed aan andere partijen en vroegen wie toetst of men zich regionaal houdt aan de uitgangspunten?

De uitvoering van de KRW zoals die is geregeld in het wetsvoorstel sluit zo veel mogelijk aan op de bestaande wettelijke taaktoedeling. De overheidsinstanties die een rol spelen in het waterbeheer blijven hun eigen wettelijke taken uitvoeren. Kort samengevat: het Rijk zet de kaders uit en neemt maatregelen op nationaal niveau, de provincies vertalen de kaders in hun strategische plannen en de waterbeheerders zijn verantwoordelijk voor de regionale uitvoering. Aanvullend regelt de Implementatiewet dat de Minister (i.c. de Staatssecretaris) van Verkeer en Waterstaat, waar

nodig tezamen met de bewindslieden van VROM en LNV, de door de KRW vereiste coördinatie per stroomgebieddistrict behartigt. Op elk bestuurlijk niveau wordt dus initiatief genomen voor die KRW-taken die passen in de wettelijke taken die op dat niveau liggen. De uitvoering van de KRW vergt echter een goed onderling samenspel van de verschillende bestuursorganen. Zo zijn er veel KRW-taken die weliswaar decentraal kunnen worden behartigd, maar nog wel aanvullende centrale sturing vergen. Daarom regelt het wetsvoorstel dat de concretisering van de taakverdeling en de afstemming bij de uitvoering voorwerp is van onderling overleg per stroomgebieddistrict tussen de betrokken bestuursorganen. Niet in de laatste plaats betreft dit de coördinatie van de plannen in de komende eerste ronde van stroomgebiedbeheersplanning die eind 2009 moet zijn afgerond. Om de taakverdeling verder te verduidelijken zal in het voorjaar van 2005 een werkprogramma worden vastgesteld, waarin het voor alle partijen helder is wie, wat, wanneer doet ter uitvoering van de KRW.

De regie ligt in handen van de Staatssecretaris van V&W. Deze stelt de uitgangspunten vast in overleg met de betrokken bewindslieden van VROM en LNV. Het overleg met de koepels van de andere overheden in het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW) wordt benut om zoveel als mogelijk draagvlak te krijgen voor de vast te stellen uitgangspunten. Daarnaast zijn er regionale bestuurlijke overleggen ingesteld om de afstemming te faciliteren. De Staatssecretaris van V&W toetst of de regionale uitwerking past binnen de aangegeven kaders.

Wellicht ten overvloede wijs ik er op dat de Minister van V&W (in casu de staatssecretaris) ook het bevoegd gezag is ten aanzien van het zeer belangrijke deel van de uitvoering dat betrekking heeft op de rijkswateren.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vroegen zich af hoe het zit met de verantwoordelijkheidsverdeling als er meerdere landen in het spel zijn. Deze leden vroegen met name wie er knopen kan doorhakken in het geval van conflicten en of het internationale overleg betekent dat alle landen naar de pijpen moeten dansen van het land met de minste ambities.

De internationale samenwerking ten aanzien van de uitvoering van de KRW in een internationaal stroomgebieddistrict is intergouvernementeel van aard; er is geen supranationaal gezag. Dat betekent dat de eindverantwoordelijkheid voor maatregelen in een deel van het stroomgebieddistrict dat is gelegen in een andere staat dan Nederland berust bij de bevoegde autoriteiten van die staat. Vrijwel altijd gaat het om een lidstaat van de EU, met als enige uitzondering Zwitserland, en gelden voor die staat evenzeer de KRW-vereisten. Met name gaat het om de te realiseren milieudoelen en de verplichting om mee te doen aan internationale coördinatie. De Europese Commissie kan ingevolge artikel 12 van de KRW op verzoek van een lidstaat adviserend optreden als staten er onderling niet uitkomen. Het gaat hierbij om een zwaarwegend advies: immers indien een van de lidstaten zou besluiten het advies niet op te volgen dan zal dat zeker aan de orde komen bij de beoordeling van het stroomgebiedbeheersplan door de Europese Commissie in haar rol als toezichthouder op een correcte naleving. De Nederlandse regering acht de KRW dan ook een zeer bruikbaar instrument om tot een voortvarende aanpak te komen van grensoverschrijdende problemen die juist in ons land vaak grote effecten hebben.

De CDA-fractieleden memoreerden dat zeer verschillend wordt gedacht over aanwijzing van de Waddenzee als natuurlijk water en vroegen waar daarover een definitief besluit valt.

De betrokken bewindslieden van de genoemde ministeries hebben besloten in de rapportage 2004, die onlangs is vastgesteld, de Waddenzee

in deze fase als «natuurlijk oppervlaktewaterlichaam» te karakteriseren. In deze fase is gekozen voor de kwalificatie «natuurlijk» om op deze wijze een goede afstemming te hebben met de Duitsers en de Denen. Tevens is overwogen dat de Waddenzee ons grootste nationale natuurgebied is en reeds beschermd is door andere wet- en regelgeving.

Wellicht ten overvloede wijs ik erop dat het verschil tussen «natuurlijk» en «sterk veranderd» alleen gelegen is de mate van hydromorfologische belasting van een waterlichaam. De aanwezige dijken en de afsluitdijk, maar ook het op diepte houden van vaargeulen kunnen als een hydromorfologische belasting worden beschouwd. Deze bestaande situatie zal hoe dan ook onderdeel uit moeten maken van de referentieomstandigheden. Mocht bij de definitieve besluitvorming over de status van de Waddenzee in het stroomgebiedbeheersplan 2009 blijken dat zodanige referentieomstandigheden door de Europese Commissie als niet mogelijk worden beschouwd, dan zal alsnog worden besloten tot aanwijzing als «sterk veranderd».

Ondanks de verschillen van inzicht bij deze kwalificatie is er wel sprake van bestuurlijke steun bij de nu gekozen insteek; natuurlijk onder voorwaarden. Alle provincies en alle waterschappen, met uitzondering van waterschap Friesland, zijn onder deze voorwaarden akkoord.

De leden van de CDA-fractie stelden dat uit de memorie van antwoord de conclusie zou kunnen worden getrokken dat Nederland zich vrij gemakkelijk kan beroepen op uitstel dan wel verlaging van de normen. Deze leden wezen op de diverse condities die de KRW wat dit betreft inhoudt en vroegen in dit licht wat de reële mogelijkheden zijn.

Ik heb niet de indruk willen wekken dat lichtvaardig tot minder strenge doelstellingen dan wel termijnverlenging kan worden besloten. Uitgangspunt is en blijft dat waar mogelijk in 2015 aan de doelstellingen wordt voldaan. Echter, in artikel 4 van de KRW wordt aangegeven dat onder de daar beschreven voorwaarden, onder andere indien onevenredig hoge kosten voorzienbaar zijn, fasering en verlaging mogelijk is. Dat laat natuurlijk onverlet dat in dergelijke omstandigheden wel al het redelijke moet worden gedaan om de algemene doelstelling zo dicht mogelijk te benaderen.

De aanpak van een aantal hardnekkige problemen, zoals de belasting van het water met stikstof en fosfaat, een aantal zware metalen en PAK's zal, naar het kabinet verwacht, niet voor 2015 zijn opgelost, zelfs niet met een maximale inspanning. Volgens artikel 4 zijn in dergelijke gevallen fasering en lagere doelstellingen mogelijk. Overigens loopt momenteel aan de hand van een aantal praktijksituaties een studie naar de wijze waarop de besluitvorming over fasering en verlaging van doelen vorm kan krijgen.

De CDA-fractieleden memoreerden dat onlangs aan de Tweede Kamer is bericht dat de KRW Nederland voor een aanzienlijk grotere opgave stelt dan het bestaande nationale beleid en vroegen of de minister nu al iets meer kan zeggen over het begrip aanzienlijk, zowel kwalitatief als kwantitatief.

In de KRW-rapportages die onlangs zijn vastgesteld moest de kans worden aangegeven dat de waterlichamen in 2015 niet voldoen aan de KRW-doelstellingen. Ter uitvoering van deze verplichting is door de waterschappen en de provincies bezien of het bestaande beleid leidt tot het terugdringen van de emissies van verschillende stoffen tot een niveau dat nodig is om aan de KRW-doelstellingen te voldoen. In de rapportages wordt aangegeven dat het overgrote deel van de waterlichamen naar verwachting niet aan de doelen zal voldoen. Dit vergt dus aanvullend beleid. Daarbij dient men zich te realiseren dat de eenvoudig uitvoerbare en minder kostbare maatregelen over het algemeen al onderdeel

uitmaken van het bestaande beleid. De benodigde extra inspanning zal derhalve naar verwachting «aanzienlijk» zijn.

Ook ik zou graag nu al een beter beeld hebben van de kosten. Ik heb dan ook aan het Centraal planbureau verzocht na te gaan of dat in deze fase mogelijk is. Uit de rapportage van het CPB blijkt echter dat er eerst meer duidelijkheid moet zijn over de te nemen maatregelen alvorens er een goede maatschappelijke kosten-batenanalyse kan worden opgesteld. Daarom wil ik door middel van drie zogenoemde decemberno's in de jaren 2005, 2006 en 2007 van grof naar fijn meer inzicht bieden de te nemen maatregelen en de bijbehorende kosten. Eind 2005 kan ik naar verwachting een bandbreedte aangeven die dan in 2006 en 2007 nauwkeuriger wordt ingevuld.

De leden van de fractie van de **PvdA** wierpen de suggestie van zich dat zij «het verbieden en in beperkende zin beïnvloeden van onderzoek» een denkbare aanpak achten, laat staan «een goede strategie». Het ging hen om – door goede regie – tijdig inspelen op tijdstip van het verschijnen van het Alterra-rapport.

Tot mijn spijt is de vraag van de leden van de fractie van de PvdA over bestuurlijke regie in relatie tot het Alterra-rapport in eerste instantie verkeerd geïnterpreteerd. Een situatie zoals die ontstond met het verschijnen van het Alterra-rapport zal zich in de toekomst niet herhalen. Er wordt nu beter samengewerkt aan de kennisontwikkeling door de betrokken overheden. Zo is dit najaar gestart met de opzet van een interbestuurlijk kennisplatform dat kennisvragen gezamenlijk formuleert en laat beantwoorden.

De leden van de PvdA-fractie stelden dat ook de suggestie dat zij de bevoegdheden van de waterschappen ter discussie zouden willen stellen, onjuist is. De vraagstelling van deze leden was er juist op gericht om waterschappen beter toe te rusten en hen ruimte te bieden om op stroomgebiedsniveau adequate samenwerking te realiseren. Ook wat dit betreft betreur ik dat de vraagstelling verkeerd is geïnterpreteerd. Ik constateer nu dat er geen verschil van mening over bestaat dat waterschappen goed toegerust dienen te zijn om op stroomgebiedniveau te kunnen samenwerken. Dat vergt naar mijn mening geen nadere wettelijke voorzieningen.

De leden van de PvdA-fractie uitten ook los van het voorgaande twijfel over de bestuurlijke regie. Zij vroegen hoe het kabinet effectief afstemming kan regelen in regelgeving op gebied van milieubeheer, ruimtelijke ordening, natuurbeheer en landbouw. Deze leden vroegen of de staatssecretaris door aanwijzing maatregelen kan afdwingen met het oog op het borgen van de waterkwaliteit en hoe zij de coördinerende rol van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat moeten zien als de bewindslieden van VROM en LNV de eindverantwoordelijkheid op hun terreinen behouden.

Zoals gesteld in de beantwoording van vergelijkbare opmerkingen van de CDA-fractieleden, is in het wetsvoorstel voor de implementatiewet KRW aangesloten bij de huidige bevoegdheidsverdeling. Dat betekent dat de samenhang tussen milieubeheer, ruimtelijke ordening, natuur en landbouw, net als tot op heden het geval is, in goed collegiaal overleg vorm zal krijgen. Het feit dat er sprake is van een Europese richtlijn die moet worden geïmplementeerd stelt daarbij randvoorwaarden aan de uitkomsten van dat overleg. De bindende milieudoelstellingen van de KRW worden op basis van de Wet milieubeheer verankerd als milieukwaliteitseisen, die richtinggevend zijn voor alle betrokken overheidsinstanties.

De Implementatiewet KRW regelt dat de Nota waterhuishouding de vier stroomgebiedbeheersplannen voor Rijn, Maas, Schelde en Eems bevat, alsmede het landelijk uniforme deel van de vier programma's van maatregelen om de doelstellingen te realiseren, en wordt ondertekend door de drie meergenoemde bewindslieden. Die bewindslieden nemen aldus uitdrukkelijk verantwoordelijkheid op zich voor de uitvoering van de bedoelde maatregelen met het wettelijk instrumentarium waarvoor zij individueel eindverantwoordelijkheid dragen. Zo kunnen beleidsvoornemens ten aanzien van diffuse bronnen van waterverontreiniging in concreto in belangrijke mate vorm krijgen via maatregelen op basis van de algemene milieuwetgeving. In het verleden is een dergelijke aanpak al gevolgd. Zo geldt in het kader van het Besluit PAK-houdende coatings en producten Wms 2003, dat is gebaseerd op de Wet milieugevaarlijke stoffen, onder andere een verbod om gecreosoteerd hout in Nederland te gebruiken voor toepassingen in contact met oppervlaktewater of grondwater. In verband hiermee is in de parlementaire stukken bij dit wetsvoorstel steeds aangegeven dat de coördinerende taak berust bij de Minister van V&W, waar nodig optredend tezamen met de bewindslieden van VROM en van LNV. Dit past ook in de eenheid van kabinetsbeleid, waarin aanwijzingen over en weer niet aan de orde zijn. Aangezien de inhoud van de Nota waterhuishouding volgens het stelsel van de Wet op de waterhuishouding richtinggevend is voor de provinciale plannen voor de waterhuishouding en er ook op provinciaal niveau voorzieningen zijn voor doorwerking van waterbeleid naar belendende terreinen, beperkt de samenhang zich niet tot het rijksniveau. De reeds genoemde uitvoeringsorganisatie voor de KRW voorziet er in dat ook in het verkeer tussen de verschillende bestuurslagen het goed overleg vooropstaat.

De PvdA-fractieleden vroegen voorts welke instrumenten het kabinet inzet om overeenstemming met de koepelorganisaties IPO, Unie en VNG om te zetten in bestuurlijk effectieve maatregelen, mede gegeven de Code voor Interbestuurlijke verhoudingen waaraan het kabinet zich gebonden heeft.

Naar verwachting zal in de praktijk een sterke verhoging van de samenhang in het totale waterbeheer per stroomgebieddistrict voortkomen uit het aangepaste planregime van de Wet op de waterhuishouding dat wordt toegepast vanaf 2006. Alle plannen voor het waterbeheer op niveau van rijk, provincies en waterschappen zullen tegelijkertijd en in onderling overleg worden voorbereid, overigens met ruime consultatie van de buitenwacht. Zo kunnen doublures enerzijds en lacunes anderzijds worden voorkomen. Deze grondige voorbereidingsprocedure biedt ook gelegenheid om eventuele bestuurlijke verschillen van inzicht tijdig te signaleren en te bespreken. Flankerende instrumenten zijn bindende regelingen op basis van de Wet milieubeheer voor de milieudoelstellingen. Ontwerp-Amvb's worden in de ministerraad gebracht na raadpleging van het LBOW, waarin de genoemde koepelorganisaties vertegenwoordigd zijn. Dit is conform de interbestuurlijke afstemmingsafspraken in de Code. Het uitgangspunt van strikte implementatie leidt ertoe dat administratieve lasten en planverplichtingen voor de mede-overheden niet verder gaan dan nodig is ter voldoening aan de voorschriften van de KRW. Eveneens in overeenstemming met de Code worden de koepelorganisaties betrokken bij de voorbereiding van de Nederlandse inbreng ten aanzien van Brusselse ontwerperegelingen, zoals de dochterrichtlijnen die op grond van de artikelen 16 en 17 van de KRW zijn voorzien voor prioritair stoffen en voor grondwater.

De leden van de PvdA-fractie zagen onvoldoende inhoudelijke samenhang. Zij meenden dat het ontbreekt aan een visie op de wijze

waarop water en waterkwaliteit in de ruimtelijke en agrarische structuren moeten zijn ingepast en vroegen de bewindslieden aan te geven op welke wijze zij «iets aan de landbouw gaan doen» om tegemoet te komen aan de kritische houding van de bovenstroomse landen. Is het niet beter om op dit punt tot een structurele werkwijze *met* de agrarische sector te komen, zo vroegen deze leden voorts.

In de notitie «Pragmatische Implementatie KRW» is op hoofdlijnen aangegeven op welke wijze het kabinet invulling wil geven aan de nieuwe verplichtingen. De verdere concretisering van het beleid zal de komende jaren gestalte moeten krijgen in het proces dat uiteindelijk leidt tot de stroomgebiedbeheersplannen van 2009. Uiteraard zal er intensief overleg met de agrarische sector plaatsvinden over mogelijke effectieve maatregelen, voordat er met bovenstroomse landen afspraken gemaakt gaan worden die gevolgen kunnen hebben voor de landbouw. In het overleg met de agrarische sector zal ook worden aangegeven dat Nederland een groot belang heeft bij de terugdringing van landbouwemissies bovenstrooms. Te verwachten valt dat in het overleg met de buurlanden proportionaliteit, in het gehele stroomgebied én over de verschillende sectoren die maatregelen moeten nemen, een sleutelbegrip zal zijn.

De leden van de fractie van de PvdA informeerden ook naar de aanpak om effectief de in de memorie van antwoord aangeduide normoverschrijding van Nederlandse origine in de regionale wateren te beperken en vroegen op welke wijze het kabinet omgaat met de informatie uit de Milieubalans dat met name verontreiniging door nitraat en fosfaat hierin opvallen.

Zoals de Milieubalans maar ook de KRW-rapportages over de huidige toestand van het water laten zien, zijn fosfor en stikstof belangrijke verontreinigingen vanwege het optreden van eutrofiëring van de Nederlandse oppervlaktewateren. De reductie van de belasting met deze stoffen krijgt daarom al lange tijd veel aandacht binnen het beleid. Daarin zijn inmiddels ook grote reducties bereikt in de grensoverschrijdende aanvoer, de industriële lozingen en de rioolwaterzuiveringsinstallaties. Het beleid om hier verdere reducties te realiseren zal worden voortgezet. De belangrijkste nationale bron is en blijft echter de uit- en afspoeling vanuit de landbouwgebieden. Uitgangspunt is dat het actieprogramma in het kader van de Nitraatrichtlijn maatgevend is voor de terugdringing van emissies vanuit de land- en tuinbouw. Bij het opstellen van de stroomgebiedbeheersplannen zal worden gezien waar aanvullende gebiedsgerichte maatregelen effectief kunnen worden ingezet om kwaliteit van waterlichamen te verbeteren. Daarbij kan gedacht worden aan de toepassing van de Reconstructiewet concentratiegebieden en aan effectgerichte maatregelen tegen het optreden van algenbloei. Ondanks de verbeteringen die hiermee te realiseren zijn, is het zelfs met deze integrale aanpak niet waarschijnlijk dat in het jaar 2015 de gewenste toestand al op grote schaal kan worden gerealiseerd. Dit zal op grond van technische en/of maatschappelijke argumenten dan ook zeker aanleiding geven tot termijnverlenging of verlaging van doelstellingen.

Ten slotte hadden de leden van de PvdA-fractie nog steeds de vraag of bereidheid bestaat om het bestaande Nederlandse waternetwerk verder te verbeteren ten einde een beter afgestemde inbreng in de Europese besluitvorming te kunnen effectueren, zoals ook door diverse deelnemers in dit netwerk bepleit.

Ik zal mij ervoor inzetten om het Nederlandse waternetwerk verder te verbeteren. Concreet gaat het daarbij onder andere om het optimaliseren van vooroverleg voor belangrijke internationale afstemmingsoverleggen (onder andere van de Europese waterdirecteuren), het optimaal benutten

van de structuren zoals die inmiddels onder het LBOW functioneren en het structurele overleg met maatschappelijke organisaties, mede via het Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden. Ik zie de publieke participatie niet alleen als een verplichting van de KRW, maar vooral als een mogelijkheid om de kwaliteit van het beleid te verbeteren én draagvlak te verwerven.

De bovenstaande uiteenzettingen dienen ook als reactie op de inbreng van de **SP**-fractieleden, nu die zich in het nader voorlopig verslag aansloten bij de vragen van de leden van de fractie van de PvdA.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vroegen zich tenslotte af of er geen reden is om de organisatiestructuur van de Nederlandse waterhuishouding eens tegen het licht te houden vanuit optiek van efficiency, in het licht van de Europese ambities en ordeningen.

Zeer onlangs is er een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) geweest waarbij de organisatie en financieringsstructuur van het regionale waterbeheer in Nederland tegen het licht is gehouden. Een van de aanleidingen was de wens te bezien of de organisatiestructuur wel was toegesneden op de Europese regelgeving. Het kabinetsstandpunt (Kamerstukken II 2003/2004, 29 428, nr. 1) is met de Tweede Kamer besproken in een Algemeen overleg op 30 juni en 1 juli 2004. Daarbij bleek er overeenstemming over te bestaan dat de Europese regels niet nopen tot een aanpassing van de organisatiestructuur.

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