

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)**

**Nr. 24**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-STAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 maart 2005

In vervolg op mijn toezegging u regelmatig op de hoogte te houden van de voortgang van de implementatie van de Kaderrichtlijn Water (KRW) ontvangt u hierbij, mede namens de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, ter informatie de zogenaamde artikel 5-rapportages van de KRW.

De rapportages<sup>1</sup> voor de Nederlandse delen van de stroomgebieden van Eems, Rijn, Maas en Schelde vloeien als verplichting voort uit de KRW. Conform de vereisten van de KRW heb ik deze rapportages kort voor 22 december 2004 vastgesteld en de EU-commissie hierover geïnformeerd. Ik ben voornemens, zoals de KRW dit vereist, de rapportages voor 22 maart 2005 formeel aan de EU-commissie aan te bieden. Tevens zal ik de EU-commissie in een brief attenderen op de belangrijkste bevindingen en elementen benoemen die op de internationale agenda een plaats moeten krijgen. Een eventuele reactie van uw Kamer op de rapportages kan ik bij het opstellen van deze brief betrekken.

De rapportages zijn tot stand gekomen dankzij een gezamenlijke inspanning van overheden in de regio en met instemming van de regionale bestuurders vastgesteld. Naast de rapportages treft u de referenties voor natuurlijke wateren en het auditrapport dat hoort bij de rapportages aan. De audit heb ik in de zomer van 2004 laten verrichten door een onafhankelijke commissie van deskundigen. De audit was er op gericht om te bezien of in de rapportages de ruimte is behouden om in een later stadium bij de opstelling van de stroomgebiedplannen, afwegingen te maken over doelen en maatregelen die voldoen aan het criterium dat ze haalbaar en

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

betaalbaar zijn. De auditresultaten zijn in het najaar gebruikt om de rapportages te verbeteren tot de huidige vastgestelde versies.

Hieronder wil ik ingaan op een aantal algemene conclusies uit de rapportages en het belang hiervan voor het vervolgproces. Voor meer specifieke bevindingen uit de verschillende stroomgebieden verwijs ik graag naar de rapportages zelf.

### **Wat zijn de rapportages?**

De rapportages zijn beschrijvingen van de watersituatie op dit moment. Belangrijke onderdelen zijn de karakterisering van de waterlichamen. Hoe zijn ze begrensd, zijn ze «natuurlijk», «sterk veranderd» of «kunstmatig». Het bevat ook een eerste inschatting van waar we «at risk» zijn voor het op orde brengen van de kwaliteit van het water. De rapportages zijn startdocumenten. Daarom wil ik graag benadrukken dat de rapportages **voorlopige karakterisering** zijn, waarbij de begrenzing van waterlichamen, de status en de doelen in het traject dat voor ons ligt nader uitgewerkt, onderbouwd en indien nodig herzien moeten worden. Met de nodige tussenstappen gaan we nu werken aan de stroomgebiedbeheersplannen (2009). Daarin staat hoe Nederland de KRW feitelijk gaat uitvoeren en worden de doelen en maatregelen beschreven.

### **Internationale stroomgebieden centraal**

Uitgangspunt van de KRW is de stroomgebiedbenadering. In de vorig jaar mede op uw verzoek uitgebrachte notitie «Pragmatische implementatie KRW» (TK 2003–2004, 28 808, nr. 12) heb ik gewezen op de kansen die dit voor Nederland met zich meebrengt. De bron van onze waterkwaliteitsproblemen ligt immers veelal in het buitenland. De stroomgebiedbenadering plaatst Nederland in een goede onderhandelingspositie met onze bovenstroomse buurlanden. Ik hecht daarom veel belang aan maximale samenhang tussen de binnenlandse en buitenlandse rapportages van de stroomgebieden. Toch is dat nog niet volledig gelukt, zodat op de landsgrenzen soms wateren zonder verklaring van type veranderen of kaartbeelden niet geheel aansluiten. Op weg naar de stroomgebiedbeheersplannen worden deze verschillen weggenomen dan wel helder gemotiveerd.

Doordat er in deze fase van de implementatie van de KRW nog geen eenduidige EU-kaders waren voor vorm en vereisten van de rapportages, heeft dat ruimte gegeven en geleid tot enigszins verschillende rapportages binnen Nederland. In het kader van de «common implementation strategy», het gezamenlijk uitwerken van de uitvoering van de KRW, zal ik me blijven inzetten voor verdere harmonisatie van aanpak en producten.

Bij het opstellen van de rapportages is het grote belang dat Nederland heeft bij een goede stroomgebiedbrede aanpak van de waterkwaliteitsproblemen opnieuw gebleken. De mondingen van Eems, Rijn, Maas en Schelde zijn alle beschermde gebieden conform Vogel- en Habitatrichtlijn. Om daar aan chemische en ecologische doelen te kunnen voldoen moeten de emissies en andere menselijke belastingen in het gehele stroomgebied verder worden teruggebracht. Dit zal internationaal nadrukkelijk ingebracht worden als gemeenschappelijke opgave. Om deze gemeenschappelijke problemen daadwerkelijk op stroomgebiedniveau op te lossen zal een verschuiving nodig zijn van ambtelijk overleg en samenwerking naar een stroomgebiedbrede aanpak op politiek bestuurlijk niveau. Ik zal daartoe initiatieven ondernemen.

## De nationale agenda

De rapportages vormen samen het eerste belangrijke product in een proces dat moet leiden tot de stroomgebiedbeheersplannen in 2009 en verdere verbetering van de waterkwaliteit. Hierbij sluit ik aan bij de notitie «Pragmatische implementatie KRW». In deze aanbiedingsbrief wil ik stilstaan bij een aantal aspecten dat in dit vervolgproces nadrukkelijk aandacht zal moeten krijgen.

### A: Beoordeling «At risk»

Uit de rapportages blijkt dat als gevolg van de menselijke belastingen de oppervlaktewater waterlichamen in Nederland vrijwel allemaal «at risk» zijn. Hiermee wordt bedoeld dat ingeschat wordt dat vermoedelijk niet alle milieudoelstellingen zoals de KRW die voorschrijft, de zogenaamde goede toestand, in 2015 gehaald zullen worden bij gelijkblijvend beleid. Zoals ook in de notitie «Pragmatische implementatie KRW» staat aangegeven zijn eutrofiering, zware metalen, PAK's en (andere) prioritaire stoffen de belangrijkste problemen.

Bij de analyse van de toestand van waterlichamen is conform de KRW het principe «one out, all out» gehanteerd: dit wil zeggen dat wanneer aan één bepaalde norm niet wordt voldaan, niet wordt voldaan aan de doelstellingen van de KRW als geheel. Bij het doen van de analyse zijn twee belangrijke uitgangspunten gehanteerd:

- (1) extra menselijke belasting ten gevolge van economische groei moet conform het door de KRW vereiste «stand still» principe worden gecompenseerd door procesinnovatie of extra maatregelen;
- (2) bij de risico-analyse wordt uitgegaan van een worst case scenario: «wat wordt de situatie als geen extra maatregelen ten opzichte van het bestaande beleid worden uitgevoerd».

Wat het meest in het oog springt uit de rapportages is dat vrijwel heel Nederland als «at risk» wordt ingeschat waar het gaat om het halen van de doelen. Dit beeld is voor mij herkenbaar en daarnaast ook te somber. Herkenbaar omdat de Nederlandse rapportages over waterkwaliteit al jarenlang een beeld schetsen dat we een aantal forse en hardnekkige problemen hebben. Eutrofiering, te hoge concentraties van een aantal zware metalen, PAK's en PCB's zijn voorbeelden van hardnekkige problemen. Ook in de notitie «Pragmatische implementatie KRW» zijn deze aspecten als problematisch aangeduid. De rapportages bevestigen het beeld dat op die terreinen nog een grote opgave ligt. Zowel voor Nederland zelf als voor de (bovenstrooms gelegen) lidstaten. Ik vind het beeld te somber omdat de verbeteringen die inmiddels al wel zijn gerealiseerd niet prominent naar voren komen. Door het KRW principe van «one out, all out» ligt het accent zeer sterk op tekortkomingen en op dat wat nog moet gebeuren. Daardoor zijn de grote verbeteringen van de waterkwaliteit, die zijn gerealiseerd dankzij de invoering van de WVO in 1970 en het Rijn actie programma, niet herkenbaar. Het risico is reëel dat deze accentuering op wat nog moet gebeuren en het onvoldoende in beeld brengen van wat al bereikt is, uiteindelijk leidt tot verlies van bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak. Ik zal daarom bezien op welke wijze een genuanceerd inzicht kan worden gegeven in de ontwikkelingen en toestand van de chemische en ecologische waterkwaliteit.

Per probleemstof zal expliciet worden aangegeven op welke niveau, van Europese Unie tot lokaal, de aanpak zich moet richten. Met het Derde Actieprogramma Nitraatrichtlijn geeft Nederland alvast een verdere impuls aan de aanpak van eutrofiering. Voor prioritaire stoffen is de Nederlandse inzet dat naast communautaire normen, ook een communautair maatregelen programma wordt opgesteld.

## **B: Veel niet-natuurlijke wateren, de Waddenzee voorlopig wel «natuurlijk»**

Vrijwel alle waterlichamen in Nederland worden gekarakteriseerd als «sterk veranderd» of «kunstmatig» vanwege de wijzigingen in de fysieke structuur die in het verleden hebben plaats gevonden.

Het intensieve waterbeheer in Nederland leidt er toe dat er vrijwel overal sprake is van grote ingrepen in de «hydromorfologie». Daarom zijn voorlopig vele waterlichamen aangewezen als «sterk veranderd» of «kunstmatig». Deze benadering sluit goed aan bij verzoeken uit uw Kamer gedaan tijdens de behandeling van het wetsvoorstel om veel waterlichamen als «sterk veranderd water» of «kunstmatig» aan te wijzen. In de stroomgebiedbeheersplannen in 2009 zal de definitieve status van de waterlichamen worden aangewezen. Daar waar (kosten)effectieve mitigerende en compenserende maatregelen kunnen worden genomen kan een «sterk veranderd water» alsnog de status «natuurlijk» krijgen. Omgekeerd kan een voorlopige status «natuurlijk» ook worden omgezet in een status van «sterk veranderd water».

Overigens wijs ik erop dat ook veel «sterk veranderde wateren» en «kunstmatige wateren» een hoge natuurwaarde kunnen hebben. Zo is het IJsselmeer dan wel geen Zuiderzee meer, maar wel een zeer waardevol Vogelrichtlijngebied met navenant hoge ecologische doelstellingen.

In de stroomgebiedbeheersplannen zal worden aangegeven hoe conform de KRW-vereisten het versterken van ecologische waarden gestalte kan krijgen. Daarbij blijft een veilig, droog en sociaal-economisch leefbaar Nederland vanzelfsprekend uitgangspunt.

De Waddenzee heeft in de rapportages de status «natuurlijk» gekregen. Ik zie dit als meest passend bij de ecologische kwaliteit, de haalbare ecologische doelstellingen en de internationaal beschermde status van de Waddenzee. Binnen het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) Rijn-Noord bestaat hierover verschil van inzicht. De aanwijzing van de Waddenzee als «natuurlijk water» biedt in mijn ogen de beste kans om in overleg met onze buurlanden tot haalbare en betaalbare uitvoering van de KRW te komen. Daarbij worden de regionale aspecten goed in het oog gehouden. Ik denk hierbij aan de effecten op de regionale economie.

Met de bewindslieden van LNV en VROM heb ik afgesproken om de Waddenzee aan te wijzen als «Natuurlijk» onder een aantal voorwaarden. Deze betreffen:

- er zal geen *alleingang* zijn van Nederland. Besluit Duitsland of Denemarken tot de status van «sterk veranderd water» dan kan Nederland zich daarbij alsnog aansluiten;
- er mag geen opeenstapeling van belemmeringen ontstaan tengevolge van de toepassing van de KRW en andere regelgeving, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijnen;
- de aanwijzing als «natuurlijk» waterlichaam mag geen belemmering vormen voor de huidige en de aanleg van toekomstige waterstaatkundige werken gericht op het bieden van veiligheid;

RBO-Noord heeft de volgende nadere voorwaarden gesteld. Deze betreffen:

- er worden geen belemmeringen opgeworpen voor het actieve beheer, met het oog op het bieden van veiligheid, mede omvattend het actieve kwelderbeheer;
- er worden geen belemmeringen opgeworpen voor het garanderen van de bestaande en toekomstige afwateringsmogelijkheden;
- de havens met bijbehorende vaargeulen moeten hun functie kunnen

behouden en waar nodig uitbreiden, voor zover passend binnen de afspraken in PKB kader.

Met de eerste twee voorwaarden kan ik akkoord gaan. De laatste dient in lijn te worden gebracht met de afspraken in het kader van de PKB Waddenzee. Daarvoor geldt op dit moment dat er geen zeewaartse uitbreiding van havens en alleen incidentele verdieping van vaargeulen mogelijk is. Dit is in lijn met de kabinetsreactie van december 2004 op de aangenomen moties over het Waddenzeebeleid. Overigens is en blijft de PKB-Waddenzee richtinggevend voor de ontwikkelingen in en rond de Waddenzee.

Deze voorwaarden zullen voor Nederland richtinggevend zijn bij het verdere overleg met Duitsland en Denemarken.

Mocht aan één of meerdere van deze voorwaarden niet voldaan kunnen worden wanneer de Waddenzee de status «natuurlijk» krijgt, dan dient deze keuze heroverwogen te worden. Deze heroverweging heeft overigens betrekking op de hydromorfologische belasting. Dit omdat het verschil tussen de status «natuurlijk» en «sterk veranderd» dáárin is gelegen, in casu de aanwezigheid van dijken en het op diepte houden van vaargeulen.

### **C: Grondwater**

Uit de rapportages blijkt dat ook de meeste grondwaterlichamen in Nederland «at risk» zijn.

Net als voor oppervlaktewater zijn voor grondwater ook waterlichamen aangewezen. Er zijn zowel grote (regionale) als kleine (meer lokale) grondwaterlichamen. In het laatste geval gaat het om grondwaterlichamen, die benut worden voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water. Hiervoor zijn reeds kleine grondwaterlichamen begrensd en gekarakteriseerd door de provincies.

Op basis van de analyse van de belangrijkste stoffen is de gemiddelde **kwalitatieve toestand** van het grondwater vaak goed te noemen met uitzondering van het grondwater in het lössgebied in Zuid-Limburg (vanwege te hoog nitraatgehalte). Toch zijn de meeste grote (regionale) grondwaterlichamen m.u.v. die in de duingebieden wel «at risk», vanwege het overschrijden van de nitraatnorm in het ondiepe grondwater of vanwege de kans dat door het uitstromende grondwater de kwaliteitsdoelstellingen in het ontvangende oppervlaktewater niet kan worden bereikt. Dit doet zich vooral voor in de meer in West en Noord Nederland gelegen klei/veen grondwaterlichamen. Ook is een groot aantal grondwaterlichamen, die benut worden voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water, «at risk». Dit betreft met name de grondwaterlichamen bij ondiepe onttrekkingen.

In het algemeen gesproken is de **kwantitatieve toestand** van de grondwaterlichamen goed, vanwege het neerslagoverschot dat we in Nederland hebben.

Lokaal kunnen grondwaterlichamen in waardevolle natuurgebieden wel een slechte toestand hebben. Bij voortzetting hiervan kan verdroging optreden van natuurgebieden. Omdat nog niet duidelijk is in hoeverre verdroging een rol zal spelen bij het behalen van doelen in 2015 worden alle grote grondwaterlichamen voor de kwantiteit als «mogelijk at risk» aangeduid.

Voor de kleine grondwaterlichamen, waaruit water voor menselijke consumptie wordt onttrokken zal vaak geen evenwicht aanwezig zijn tussen onttrekking en aanvulling van grondwater. Het overschot aan

onttrekking wordt gecompenseerd door horizontale toestroming uit andere gebieden.

#### **D: Referenties**

Bij het opstellen van referenties voor de «natuurlijke wateren» is bij gebrek aan onbeïnvloede «natuurlijke wateren» veel gebruik gemaakt van expert judgement. Conform de Europese afspraken zijn voor de «kunstmatige» en de «sterk veranderde» wateren geen MEP (maximaal ecologische potentieel) opgesteld.

Conform de KRW dienen ook de referenties voor de natuurlijke wateren te worden gerapporteerd. Referenties zijn belangrijk om daarvan de ecologische doelstellingen te kunnen afleiden. Omdat er in Nederland maar weinige ongestoorde «natuurlijke wateren» voorkomen was dit geen eenvoudige opgave. Op basis van expert judgement is daarom een referentie op hoofdlijnen gerapporteerd. Verder benut Nederland de vergelijking met het buitenland – de zogenoemde intercalibratie – optimaal om te komen tot Europese afstemming van maatschappelijk haalbare doelen.

#### **E: Monitoren**

De rapportages laten zien dat voor veel elementen geen (volledige set van) milieugegevens beschikbaar zijn, omdat deze (nog) niet gemeten worden in Nederland.

In Nederland wordt al lang zeer intensief gemonitord. In alle verschillende meetnetten gaan vele tientallen miljoenen euro's om. Toch is gebleken dat bij het opstellen van de rapportages er voor vele wateren geen volledige data set beschikbaar was. Desalniettemin kan op basis van de beschikbare data een voldoende accuraat beeld geschetst worden van de huidige situatie. De rapportages voldoen daarom goed als vertrekpunt voor het vervolgproces.

Vanaf 22 december 2006 moet de monitoring conform de KRW-vereisten plaatsvinden. In 2005 wordt geconcretiseerd welke aanpassingen van de monitoring moeten plaatsvinden. In de afgelopen periode is door meerdere partijen de vrees geuit dat de KRW zal leiden tot een aanzienlijke toename van de kosten voor monitoring. Ik onderken dat risico en zal daarom bij het totstandkomen van de monitoringstrategie de volgende uitgangspunten hanteren:

- (1) Conform de KRW zal de monitoring een adequaat beeld van de toestand op stroomgebiedniveau moeten leveren en moet de effectiviteit van het maatregelprogramma kunnen worden bepaald;
- (2) Optimalisatie en kostenbeheersing door optimaal gebruik te maken van de bestaande monitoringsinspanning, door in te zetten op meer samenwerking tussen beheerders en door binnen de EU de wijze van monitoren af te stemmen en te harmoniseren. Met deze uitgangspunten sluit ik aan bij de motie van Van Lith c.s. (TK, vergaderjaar 2003–2004/28 808 /nr. 20)

Deze aanpak moet er toe leiden dat monitoren ten behoeve van KRW-verplichtingen ten dienst staat van de beoordeling van de effectiviteit van de maatregelen en uiteindelijk van de waterkwaliteit.

#### **F: Schaal oppervlaktewaterlichamen**

Specifiek voor het intensieve Nederlandse waterbeheer is het zeer grote aantal kleine wateren zoals sloten. Aparte presentatie van die kleine wateren zou leiden tot een detaillering waardoor het overzicht verdwijnt.

In een aantal rapportages is er daarom voor gekozen om deze stelsels van haarvaten als «virtuele» waterlichamen aan te geven.

Op aanraden van een auditcommissie die de rapportages heeft doorgelicht zal Nederland in het stroomgebiedbeheersplan deze benadering aanpassen en een systeem hanteren dat eenvoudig en overzichtelijk is. Binnen de randvoorwaarden van de KRW is dan maatwerk van toepassing als dat beleidsmatig en maatschappelijk wenselijk en haalbaar geacht wordt. Dit sluit aan bij een tijdens de behandeling van het wetsvoorstel door uw Kamer gedaan verzoek.

Dit betekent dat we de komende periode waar nodig, de begrenzing van waterlichamen zullen aanpassen. Resultaat van het proces moet een schaalniveau zijn dat afgestemd is op de gewenste doelen en maatregelen. Daarnaast wordt gestreefd de lastendruk en de monitoringskosten beperkt te houden. In alle wateren, ook de kleine, gelden conform de KRW de chemische doelen. De waterbeheerders dienen ten behoeve van hun eigen beleid voor deze wateren zelf ecologische doelen te formuleren, rekening houdend met de invloed op ecologische doelen in andere wateren en het nationaal en Europees natuurbeleid. In deze wateren moeten in ieder geval maatregelen worden genomen in het geval problemen naar andere waterlichamen worden afgewenteld. In de richting van de EU-commissie zal ik aangeven dat de begrenzing van waterlichamen in het stroomgebiedbeheersplan 2009 op basis van voornoemde uitgangspunten zal worden herzien en van goede motivering voorzien.

### **G: Inbreng maatschappelijke organisaties**

De maatschappelijke organisaties konden zich overwegend vinden in de rapportages maar hebben wel een aantal aandachtspunten meegegeven.

In lijn met het Verdrag van Aarhus (richtlijn 2003/4/EG) gaat artikel 14 van de KRW in op voorlichting en raadpleging van het publiek. In artikel 14 worden de volgende elementen onderscheiden:

- Informatievoorziening van het publiek (verplicht)
- Consultatie van het publiek (verplicht)
- Actieve betrokkenheid van geïnteresseerde partijen (moet worden aangemoedigd)

Informatievoorziening en consultatie zijn grotendeels opgenomen in Nederlandse wetgeving in de bestaande inspraakprocedures. In februari 2004 is een project gestart om invulling te geven aan actieve betrokkenheid.

Actieve betrokkenheid houdt in dat geïnteresseerde partijen uitgenodigd worden om actief bij te dragen aan het proces en een rol te spelen in het adviseren van de bevoegde autoriteiten. Voor de KRW rapportages is dit gebeurd middels een Overlegorgaan Water en Noordzeethemabijeenkomst. De maatschappelijke organisaties spraken in het algemeen waardering uit voor de kwaliteit van de rapportages en waren van mening dat de rapportages op hoofdlijnen een objectieve en heldere weergave bieden van de huidige situatie van de Nederlandse wateren. Tenslotte is door de organisaties aandacht gevraagd voor het aspect van de bestuurlijke legitimatie, de regievoering van het Rijk, de samenhang tussen waterkwaliteit en waterkwantiteit, een andere onderbouwing van de economische analyse en recreatie als gebruiksfunctie.

## Vervolgproces

De rapportages vormen vooral de start voor het vervolgproces. In dat vervolgproces zullen, zoals hiervoor aangegeven, de volgende aspecten een goede plek moeten krijgen op de agenda:

- Transnationale issues. Bovenstrooms voldoende rekening houden met de problemen die zich benedenstrooms manifesteren;
- Stroomgebiedsamenwerking op politiek bestuurlijk niveau bevorderen;
- Monitoren ten behoeve van KRW-verplichtingen dient als middel ten dienste te staan aan de beoordeling van de effectiviteit van de maatregelen, kostenbeheersing door afstemming en samenwerking;
- Het sombere beeld uit de risico analyse moet de start vormen voor een met behulp van een maatschappelijke kosten-batenanalyse geprioriteerd en effectief innovatie- en maatregelenprogramma;
- Meer evenwicht tussen signaleren van resterende problemen (one out, all out) en presenteren van voortgang in te behalen resultaten;
- Nadere analyse van mitigerende en compenserende maatregelen om voor wateren waar sprake is van significante hydromorfologische ingrepen toch een goede ecologische toestand te halen;
- Maatschappelijk passende ecologische ambities in het Goed Ecologisch Potentieel voor de in Nederland noodzakelijkerwijs veelal niet natuurlijke wateren;
- Een generiek effectief beleid voor de zeer kleine (veelal niet natuurlijke) wateren waarbij maatregelen op het hele gebied van toepassing (kunnen) zijn en de te bereiken effecten afgestemd zijn op de doelen in de grotere «benedenstroomse» wateren.

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