

Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving

Secretariaat:

Kneuterdijk 6

2514 EN Den Haag
telefoon 070-3618719
telefax 070-3614600

Aan
de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat
Plesmanweg 1-6
2500 EX Den Haag

Contactpersoon
mr. J.I. van Elk
Datum
28 oktober 1999
Ons kenmerk
St-99/42
Onderwerp
EU-Kaderrichtlijn Water

Doorkiesnummer
3618716
Bijlage(n)

Uw kenmerk

I. Aanleiding advies.

De Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving heeft dit voorjaar een informele bespreking gewijd aan de EU-Kaderrichtlijn Water (verder te noemen: de Kaderrichtlijn) bij welke gelegenheid tevens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aanwezig was. Zij heeft daarbij van de Staatssecretaris begrepen dat zij formeel niet om advies zal worden gevraagd over de implementatie van de Kaderrichtlijn. De reden hiervoor is gelegen in het Nederlandse beleid ten aanzien van de tijdige implementatie van internationale regelgeving. Dat houdt in dat voor een dergelijk wetgevingsproces een strak tijdschema geldt waarin geen plaats is voor verplichte advisering.

De Staatscommissie acht het desondanks gewenst om de consequenties van deze richtlijn voor de Nederlandse wetgeving in beeld te brengen. Zij heeft daarom besloten terzake eigener beweging een advies op te stellen. Op de reikwijdte van het advies wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

De Staatscommissie heeft de Kaderrichtlijn behandeld in haar vergaderingen van 16 april, 2 juni, 10 september en 8 oktober 1999.

II. Beschouwingen van de Staatscommissie.

1. Kader van het advies.

De Staatscommissie heeft zich gerealiseerd dat - net als vrijwel iedere omvangrijke richtlijn - ook de Kaderrichtlijn aanknopingspunten biedt voor interpretatieverschillen. Het is dan mogelijk om bij de omzetting te kiezen voor een aanpak waarbij alleen de strikt noodzakelijk wijzigingen worden doorgevoerd dan wel een aanpak wordt gekozen waarbij verdergaande wijzigingen tot stand worden gebracht.

De Staatscommissie heeft terzake overwogen dat laatstgenoemde aanpak het gevaar inhoudt dat tijdens het wetgevingsproces allerlei verwante kwesties aan de orde zullen worden gesteld waardoor de omzetting een langdurig proces zal worden. Een dergelijke aanpak staat op gespannen voet met de beperkte termijn die gegund is voor implementatie van Europese richtlijnen in de nationale wetgeving. Deze overwegingen zijn ook door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat geuit bij haar bezoek aan de Staatscommissie.

Anderzijds heeft de Staatscommissie overwogen dat de Kaderrichtlijn op zichzelf een uitgelezen mogelijkheid vormt om te bezien welke aanknopingspunten er bestaan voor het ontwikkelen van een meer integraal en omgevingsgericht beleid en de daartoe benodigde wetgeving. Daarbij zouden kwesties die de lange termijn betreffen, zoals de verdere integratie van de waterwetgeving, aan de orde kunnen komen.

De Staatssecretaris heeft hierover bij haar bezoek opgemerkt dat zij zich wél goed kan vinden in een advies van de Staatscommissie over de gevolgen van o.a. de Kaderrichtlijn voor de waterwetgeving op de langere termijn. Bij de behandeling van de vierde Nota waterhuishouding in de Tweede Kamer op 14 juni jl. heeft zij die mening eveneens uitgesproken en aangegeven dat zij de Staatscommissie een advies zal vragen over de mogelijkheden van stroomlijning van de waterwetgeving (zie: Verslag van het Nota-overleg, TK 1998-1999, nr.26401, nr.11, pag. 52).

De Staatscommissie kiest op grond hiervan als invalshoek voor het onderhavige advies de beantwoording van de vraag welke de strikt noodzakelijke gevolgen zijn van de Kaderrichtlijn voor de Nederlandse wetgeving bij een correcte en volledige omzetting in het Nederlandse recht.

Overigens wijst de Staatscommissie erop dat ook de implementatie van slechts de strikt noodzakelijke wijzigingen mogelijk bepaalde staatsrechtelijke consequenties kan hebben. In dat licht heeft zij bij haar advisering het uitgangspunt gekozen dat de principes van het huidige staatsrechtelijk bestel (m.n. de territoriale en functionele decentralisatie) gehandhaafd dienen te blijven, tenzij het strikt noodzakelijk is om in dat bestel wijzigingen aan te brengen.

De Staatscommissie acht - zoals aangegeven - de gevolgen van de Kaderrichtlijn voor het integrale waterbeleid op de lange termijn van zodanig belang, dat zij voornemens is hierover op een later moment apart te adviseren.

2. Korte inhoud Kaderrichtlijn.

De Kaderrichtlijn betreft het communautaire waterbeleid van de EU. Zij beoogt achteruitgang van aquatische ecosystemen tegen te gaan, deze te beschermen en te verbeteren, en een duurzaam watergebruik te bevorderen door op lange termijn voldoende watervoorkomens van goede kwaliteit veilig te stellen. Op middellange termijn (2016) moet worden gestreefd naar een "goede toestand" van grond- en oppervlaktewater.

De Kaderrichtlijn kent een integrale benadering van het beheer van grond- en oppervlaktewater. Hierbij is de stroomgebiedbenadering (ook internationaal) de maat voor afstemming en coördinatie van het beheer.

In artikel 2 van de Kaderrichtlijn worden enige definities gegeven.

De meest relevante voor dit advies zijn:

- Stroomgebied: een gebied vanwaar al het over het oppervlak lopende water via stromen, rivieren en eventueel meren door één riviermond, estuarium of delta, in zee stroomt.
- Stroomgebiedsdistrict: het gebied van land en zee, gevormd door een of meer aan elkaar grenzende stroomgebieden met bijbehorende grond- en kustwateren, dat overeenkomstig artikel 3, lid 1, als de voornaamste eenheid voor stroomgebiedbeheer is omschreven.
- Bevoegde autoriteit: een of meer bevoegde autoriteiten, aangewezen overeenkomstig artikel 3, lid 2 of lid 3.

De lidstaten dienen krachtens artikel 3, lid 1, van de Kaderrichtlijn de afzonderlijke

stroomgebieden op hun nationale grondgebied (incl. grondwater) te bepalen en deze toe te kennen aan stroomgebiedsdistricten. Als een stroomgebied meer dan een lidstaat bestrijkt, moeten de lidstaten er op grond van artikel 3, lid 3, voor zorgen dat het wordt toegewezen aan een internationaal stroomgebiedsdistrict.

Art. 3, lid 2, van de Kaderrichtlijn bepaalt dat de lidstaten dienen te zorgen voor passende administratieve regelingen, met inbegrip van de aanwijzing van een passende autoriteit, voor de toepassing van de bepalingen van de richtlijn binnen ieder stroomgebiedsdistrict of binnen het deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict dat op hun grondgebied ligt. Het gaat hier met name om de coördinatie voor het bereiken van de milieudoelstellingen en de maatregelenprogramma's. Wat betreft een internationaal stroomgebiedsdistrict mogen de lidstaten op grond van art. 3, zesde lid, een bestaand internationaal orgaan aanwijzen.

Per stroomgebied dienen lidstaten elke zes jaar zorg te dragen dat een stroomgebiedbeheerplan wordt opgesteld dat de systeemkenmerken en het menselijk gebruik beschrijft alsmede een samenvatting geeft van het programma van maatregelen. Rapportage aan de Commissie geschiedt op basis van deze beheersplannen. De Staatscommissie is in dit advies uitgegaan van de tekst van het gemeenschappelijk standpunt zoals dat op 11 maart 1999 door de Europese Milieuraad is behandeld en op 30 juli 1999 in concept is vastgesteld. De Kaderrichtlijn is momenteel nog in procedure bij het Europees Parlement.

De Staatscommissie merkt ten slotte op dat zij heeft kennisgenomen van een tweetal notities van het ministerie van Verkeer en Waterstaat met betrekking tot o.a. de wetstechnische en bestuurlijke gevolgen die zich voordoen bij de implementatie van de Kaderrichtlijn. De voor dit advies belangrijkste conclusies daaruit zijn:

- Er zal een wetsvoorstel voorbereid moeten worden waarmee de relevante Nederlandse wetgeving moet worden aangepast. Dit zal zich niet alleen uitstrekken tot de (inhoud) van de planfiguren, maar ook de bestuurlijke verhoudingen (bevoegdheden etc.) tussen de verschillende overheidslagen raken.
- Het is uit hoofde van het kabinetsbeleid inzake tijdige en correcte implementatie van EG-regelingen niet mogelijk het implementatiewetsvoorstel te gebruiken voor een verdergaande integratie van waterwetgeving dan uit de richtlijn voortvloeit.
- In hoofdlijnen lijkt de geografische indeling in vier stroomgebieden duidelijk (te weten: die van de Eems, Rijn, Maas en Schelde). Voor de verdere uitwerking moet nog een aantal keuzen gemaakt worden, met name m.b.t. de toewijzing van grondwater en kustwater.
- De minister van V&W wordt coördinerend bevoegde autoriteit voor de vier stroomgebieden.
- De internationale riviercommissies kunnen optreden als coördinerend orgaan tussen de lidstaten.
- De huidige Nederlandse planfiguren bevatten in principe nagenoeg alle vereisten conform de Kaderrichtlijn, maar nadere afstemming en stroomlijning is noodzakelijk.

3. Consequenties van de Kaderrichtlijn voor de Nederlandse wetgeving.

De Staatscommissie stelt in het navolgende een aantal onderwerpen uit de Kaderrichtlijn aan de orde waarvan zij meent dat deze consequenties kunnen hebben voor de Nederlandse wetgeving.

3.1. Bepaling stroomgebieden.

Wat betreft de aanwijzing van stroomgebieden op het grondgebied van de lidstaten stelt de Staatscommissie vast dat in genoemde notities van het ministerie wordt uitgegaan van vier stroomgebieden, te weten die van de Rijn, Maas, Schelde en Eems. Die keuze acht zij logisch en pragmatisch.

Zij wijst er evenwel op dat, wanneer wordt uitgegaan van de definitie van stroomgebied uit de Richtlijn, bepaalde gebieden van Nederland fysiek buiten de vier aangewezen stroomgebieden vallen. Dit geldt bijv. voor Noord-Holland benoorden het Noordzeekanaal, voorzover het uitwaterd via Den Helder en gebieden in Groningen en Friesland die via de Lauwerszee uitwateren.

Deze gebieden vallen echter wél onder de werking van de Kaderrichtlijn, zodat ook voor deze gebieden de eisen uit de Richtlijn gelden, zoals de kwaliteitseisen voor oppervlakte- en drinkwater.

De Staatscommissie heeft dienaangaande begrepen dat het de bedoeling is dat gebieden die buiten een stroomgebied vallen, aan een stroomgebiedsdistrict zullen worden toegewezen, net zoals dat conform artikel 3, lid 1, voor grondwater geldt.

De Staatscommissie heeft er begrip voor dat indelvragen op deze wijze praktisch worden opgelost. Zij gaat dan ook verder van deze indeling uit en acht op dit punt geen wetgeving nodig.

3.2. Definities vereist in de Nederlandse wetgeving?

De Nederlandse regering zal naar de mening van de Staatscommissie de vraag onder ogen moeten zien of de begrippen bevoegde autoriteit, stroomgebied en stroomgebiedsdistrict een wettelijke vertaling behoeven, en zo ja in welke wet dat dient te geschieden.

De Staatscommissie onderscheidt terzake twee mogelijke opties.

De ene optie houdt in dat volstaan wordt met het in de wet aangeven van de bevoegdheden die op grond van de Kaderrichtlijn aan de stroomgebiedautoriteit moeten worden toegekend. Daarbij wordt niet geregeld wie de bevoegde autoriteit in Nederland is. In dat geval is strikt genomen ook geen wettelijke omschrijving van de begrippen stroomgebieden, stroomgebiedsdistricten en bevoegde autoriteit vereist. Daarvoor kan verwezen worden naar de definities in de Kaderrichtlijn.

De andere optie houdt in dat - in aanvulling op het aangeven van bovengenoemde bevoegdheden - in de wet tevens wordt aangegeven dat de minister van Verkeer en Waterstaat in samenwerking met andere daarvoor in aanmerking komende ministers, de bevoegde autoriteit is voor de vier afzonderlijke stroomgebiedsdistricten. In dat geval ligt het - vanwege de onderlinge verwevenheid van deze begrippen - ook voor de hand om te omschrijven wat de definities van stroomgebied, stroomgebiedsdistrict en bevoegde autoriteit zijn.

De Staatscommissie kiest voor de tweede optie. Zij meent dat een dergelijke regeling de nodige duidelijkheid verschaft aan de betrokken overheden en burgers. Hierdoor zal duidelijk moeten worden dat de minister coördinerend autoriteit is voor de betreffende stroomgebiedsdistricten en welke zijn bevoegdheden in verband met deze taak moeten zijn.

Zij voegt daar nog aan toe dat ook duidelijkheid is gewenst in de relatie van de minister van Verkeer en Waterstaat met andere ministers, zoals de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). Deze ministers zullen immers ook aan de uitvoering van het beleid op grond van de Kaderrichtlijn moeten meewerken. Zij is van mening dat deze betrokkenheid wettelijk goed

geregeld moet zijn.

Wat betreft de inhoud van een dergelijke regeling, heeft zij overwogen dat het waterbeheer het object van de regeling in de Kaderrichtlijn vormt. De eerste verantwoordelijkheid voor dat beleidsterrein ligt derhalve bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. In het beleid en beheer voor de waterhuishouding worden voorts in het kader van het samenhangend beheer krachtens de Wet op de Waterhuishouding (WWH) en de Wet milieubeheer de milieu-aspecten van het waterbeheer integraal meegenomen.

De Staatscommissie acht het in dat licht gewenst dat in de wet wordt aangegeven dat, voorzover een beleidsonderwerp mede de bevoegdheden van de ministers van VROM en LNV betreft, de minister van Verkeer en Waterstaat dan in overleg met deze ministers als coördinerend autoriteit optreedt.

Ten slotte is zij van oordeel dat het voor de hand ligt bovengenoemde bepalingen vast te leggen in de WWH.

Conclusie:

De Staatscommissie is van mening dat de aanwijzing van de Nederlandse coördinerende autoriteit en diens bevoegdheden alsmede de begrippen stroomgebied, stroomgebieddistrict en bevoegde autoriteit bij wet geregeld moeten worden en dat de WWH daarvoor onder de gegeven omstandigheden het meest in aanmerking komt.

3.3. Bevoegdheden en verplichtingen van de bevoegde autoriteit.

Vervolgens heeft de Staatscommissie de vraag onder ogen gezien welke bevoegdheden de nationale en internationale autoriteiten op grond van de Kaderrichtlijn behoeven en in hoeverre deze wettelijk geregeld moeten worden.

3.3.1. Onduidelijkheid Kaderrichtlijn over vereiste bevoegdheden van de bevoegde autoriteit.

De Staatscommissie heeft dienaangaande overwogen dat de Kaderrichtlijn niet geheel duidelijk is over de positie en bevoegdheden van de bevoegde autoriteit voor het nationale of internationale stroomgebied. In de richtlijn wordt namelijk alleen over de lidstaten gesproken. Dat kan vermoedelijk Europeesrechtelijk niet anders, maar het betekent dat de richtlijn geen duidelijke aanknopingspunten biedt voor de positie van de bevoegde autoriteit. De Staatscommissie constateert in dit verband dat artikel 3 overigens als opschrift 'de coördinatie van administratieve regelingen binnen de stroomgebieddistricten' heeft. Dit wijst erop dat een bevoegde autoriteit in ieder geval een coördinerende taak heeft.

Voorts heeft zij overwogen dat het, gezien de strikte wijze waarop de Europese Commissie (en het Europese Hof) de implementatie van Europese regelgeving beoordelen, ondanks deze onduidelijkheid nodig zal zijn om een goede regeling van verplichtingen op grond van de Kaderrichtlijn in nationale wetgeving tot stand te brengen.

De Staatscommissie meent dat er daarom zekerheid zal dienen te bestaan over de doorwerking van de milieudoelstellingen en andere eisen op grond van de Kaderrichtlijn in het beleid en beheer van de lidstaten. De vraag ligt dan voor of het instrumentarium in de Nederlandse wetgeving hiervoor toereikend is. In het navolgende wordt hierop ingegaan.

3.3.2. Bevoegdheden internationale autoriteit.

De Staatscommissie heeft, wat betreft de internationale autoriteit, uit de genoemde notities en van de ministeriële vertegenwoordiger tijdens haar vergaderingen begrepen dat het niet de bedoeling is dat deze een zwaar bestuursorgaan met beslisbevoegdheden zal worden. Waarschijnlijk zullen hiertoe de bestaande internationale riviercommissies worden aangewezen, die slechts een coördinerende rol in een tamelijk los samenwerkingsverband vervullen.

De Staatscommissie meent dat de formulering van artikel 3 het toelaat dat, waar alleen coördinerende bevoegdheden in het geding zijn, de lidstaten de aanwijzing van een internationale autoriteit met een dergelijke lichte constructie kunnen regelen.

Dat betekent evenwel dat die internationale commissie bij gerezen conflicten met en tussen de lidstaten geen knopen zal kunnen doorhakken en dus geen bevoegdheden heeft tot het nemen van besluiten die Nederlandse bestuursorganen juridisch binden. Een wettelijke regeling terzake is derhalve niet vereist.

3.3.3. Noodzaak nieuwe bestuurlijke bevoegdheden ten behoeve van de doorwerking van de Kaderrichtlijn.

Wat betreft de bevoegdheden van de nationale autoriteit ter verwezenlijking van de milieudoelstellingen van de Kaderrichtlijn heeft de Staatscommissie het volgende overwogen.

Het Nederlandse waterbeheer kenmerkt zich door een sterk gedecentraliseerde opzet. De uitvoering van het beleid voor de rijkswateren vindt daarbij door Rijkswaterstaat plaats. In de WWH is verzekerd dat de minister van Verkeer en Waterstaat dit beleid voor de rijkswateren kan aansturen. De uitvoering van het regionale beheer daarentegen berust bij de waterschappen, waarbij de beleidsmatige aansturing door de provincies geschiedt. Dit laatste roept de vraag op of wettelijk verzekerd is dat ook provincies en m.n. waterschappen verplicht zijn of kunnen worden om de per stroomgebied vereiste maatregelen te nemen.

De Staatscommissie heeft zich in dit licht afgevraagd welke bevoegdheden de minister c.q. de provincies terzake hebben. Zij heeft daarover het volgende vastgesteld.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen op grond van artikel 5 van de Wet milieubeheer landelijke milieukwaliteitseisen worden vastgesteld. Eerstverantwoordelijke voor deze AmvB's is de minister van VROM. Voorzover het evenwel onderdelen van het milieubeleid betreft die tot hun verantwoordelijkheid behoren, geschiedt die vaststelling samen met de ministers van Verkeer en Waterstaat en van LNV. Hoewel tot nu toe niet gebruikelijk, is er geen wettelijke belemmering om in deze AmvB's de kwaliteitseisen per stroomgebieddistrict vast te stellen.

Voorts kunnen op grond van artikel 1c van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) bijzondere kwaliteitseisen worden gesteld aan specifieke watersystemen.

Eerstverantwoordelijk voor een dergelijke AmvB is de minister van Verkeer en Waterstaat. Bovengenoemde regeling voor de gemeenschappelijke vaststelling van een AmvB is daarbij van overeenkomstige toepassing.

De minister van Verkeer en Waterstaat stelt op grond van de WWH een nota waterhuishouding met de hoofdlijnen van het beleid ten aanzien van de landelijke waterhuishouding vast, die o.a. de gewenste ontwikkeling en bescherming van de waterhuishoudkundige systemen omvat. Voorts kunnen op grond van de WWH in beginsel de door de Kaderrichtlijn vereiste maatregelen als beheerplannen, maatregelenprogramma's en monitoring worden vastgesteld. De WWH gaat daarbij niet van stroomgebieden uit, maar van (landelijke of provinciale) waterhuishoudkundige

systemen. De minister kan verder op grond van de WWH de provincies een aanwijzing geven omtrent hun waterhuishoudingsplan. De minister van Verkeer en Waterstaat kan evenwel niet aan waterschappen direct een aanwijzing geven inzake het te voeren beheer.

De provincies geven in de provinciale waterhuishoudingsplannen aan op welke wijze het provinciale waterbeleid zal worden gevoerd. De provincies moeten daarbij rekening houden met de landelijke nota. De waterbeheerders houden bij het opstellen van hun beheersplannen op hun beurt weer rekening met het provinciale plan. De provincies kunnen goedkeuring onthouden aan een beheerplan van een waterschap. Ook de provincies hebben evenwel op grond van de WWH geen bevoegdheid tot een dwingende aanwijzing in het beheer van een waterschap.

Wel wijst de Staatscommissie erop dat op grond van de Waterstaatswet 1900 de provincies de waterschappen een bevel kunnen geven bepaalde waterstaatswerken uit te voeren. De minister kan die bevoegdheid zo nodig in plaats van de provincie uitoefenen. Deze bevoegdheid is echter in het kader van de uitvoering van de Richtlijn van secundair belang, omdat het hierbij primair zal gaan om het treffen van maatregelen in plaats van het uitvoeren van werken.

Artikel 148 Waterschapswet kent voorts nog een regeling van preventief toezicht van gedeputeerde staten op besluiten van waterschappen inzake de waterbeheersing en de aanleg en verbetering van waterstaatswerken.

Ten slotte dient melding te worden gemaakt van de taakverwaarlozingsregeling van artikel 60 Waterschapswet. Die regeling houdt in dat, wanneer het algemeen bestuur van een waterschap de door een wet, AmvB of provinciale verordening gevorderde besluiten niet of niet naar behoren neemt, het dagelijks bestuur daarin voorziet. Wanneer dat laatste bestuur eveneens in gebreke blijft, kunnen gedeputeerde staten de gevorderde besluiten nemen. Het betreft hier de uitoefening van reglementaire of medebewindstaken. Het is evenwel niet zeker of deze regeling betrekking heeft op alle beheersdaden die op grond van de Richtlijn vereist (kunnen) zijn, nog afgezien van de zwaarte van het middel en in verband daarmee de praktische toepasbaarheid ervan. Voorts worden de minister van Verkeer en Waterstaat in deze regeling geen bevoegdheden toegekend.

Op grond van het bovenstaande is de Staatscommissie van mening dat met het huidige Nederlandse bestuurlijke stelsel weliswaar grotendeels zal kunnen worden voldaan aan de uitvoering van de Richtlijn, maar dit niet volledig is gegarandeerd. Zij meent daarom dat bovengenoemde bevoegdheden zouden moeten worden aangevuld met een sluitstuk. Zij is van mening dat een aanvullende taakverwaarlozingsregeling hiertoe het meest geschikt lijkt. In het licht van haar uitgangspunt dat het huidige staatsrechtelijke bestel niet onnodig moet worden gewijzigd, is zij van oordeel dat deze bevoegdheid het beste aan de provincie kan worden toegekend. Deze regeling zou voorts de mogelijkheid moeten bieden dat de minister van Verkeer en Waterstaat in het geval de provincie niet of onvoldoende optreedt, deze bevoegdheid zelf kan uitoefenen. Deze regeling zal - gezien de sterke relatie met de planvorming - in de WWH tot stand moeten komen.

Enigszins los hiervan rijst de vraag of de huidige wettelijke verdeling van bevoegdheden voor het beleid op het gebied van enerzijds het oppervlaktewater en anderzijds het grondwater in het licht van de geïntegreerde benadering van de Richtlijn wel moet worden gecontinueerd. De Staatscommissie is van oordeel dat het voor de hand ligt de uitvoerende bevoegdheden voor het regionale waterbeleid als geheel in één hand te leggen, namelijk die van de waterschappen. De beleidsplanning kan blijven waar deze ligt, namelijk bij de provinciale besturen. Zonder dat de Richtlijn daartoe uitdrukkelijk noopt, zal op termijn de uitvoering ervan bij deze herverdeling van bevoegdheden beter kunnen worden verzekerd.

De bevoegdheden van de minister van Verkeer en Waterstaat behoeven geen wijziging.

Conclusie:

De Staatscommissie concludeert dat met de combinatie van primaire bevoegdheden van het rijk en secundaire bevoegdheden van de provincies, de uitvoering van de Kaderrichtlijn niet volledig is gegarandeerd. Zij meent dat derhalve als bestuurlijk sluitstuk een taakverwaarlozingsregeling noodzakelijk is. Verder acht zij op termijn een concentratie van uitvoerende bevoegdheden voor het regionale waterbeleid in zijn geheel wenselijk.

3.3.4. Vereiste bevoegdheden m.b.t. de plannen en maatregelen per stroomgebied.

De Staatscommissie stelt vast dat per stroomgebied de volgende verplichtingen gelden:

- het maken van een analyse van het stroomgebied met een beoordeling van de effecten van menselijke activiteiten en een economische analyse van het watergebruik (artikel 5).
- een registratie van beschermingswaardige gebieden (artikel 6).
- het opstellen van monitoringsprogramma's voor de watertoestand (artikel 8).
- het opstellen van een stroomgebiedbeheerplan (artikel 13). Deze plannen dienen de informatie te bevatten over het stroomgebied, een lijst van milieudoelstellingen, een samenvatting van de economische analyse van het watergebruik, een samenvatting van de programma's van maatregelen.
- het opstellen van een programma van maatregelen (artikel 11) die geschikt zijn om de doelstellingen die op grond van de richtlijn gelden te bereiken.

De Staatscommissie meent dat dergelijke analyses, monitoringsprogramma's en plannen niet alleen zullen moeten worden uitgevoerd, maar ook gezien moet worden of hiervoor een wettelijk kader moet worden ontwikkeld of reeds voorhanden is. In de vorige paragraaf is aangegeven dat de waterhuishoudingsplannen uit de WWH in belangrijke mate de rol van beheerplan en programma van maatregelen kunnen vervullen, samen met de beheerplannen van de waterkwaliteitsbeheerders, maar dat deze evenwel niet op het niveau van een stroomgebied worden opgesteld. Dit laatste geldt overigens voor alle bevoegdheden en verplichtingen op het gebied van planvorming in de WWH.

De Staatscommissie acht daarom een wijziging van de WWH nodig waarbij de voor de Kaderrichtlijn relevante bevoegdheden en verplichtingen m.b.t. planvorming op stroomgebiedniveau kunnen worden vastgesteld. Het gaat daarbij naar het oordeel van de Staatscommissie in de eerste plaats om de verplichting van de minister van Verkeer en Waterstaat om een stroomgebiedbeheerplan en een programma van maatregelen per district vast te stellen. Zij meent dat deze plannen waarschijnlijk eenvoudig onderdeel van de Nota waterhuishouding kunnen vormen. Daarbij zal echter goed gezien moeten worden wat de relatie is tussen de stroomgebiedbeheerplannen en de provinciale waterhuishoudingsplannen. Het meest wenselijk zou naar de mening van de Staatscommissie een opbouw van onderop zijn, waarbij de door de minister vast te stellen beheerplannen en programma's van maatregelen een bundeling en grootste gemene deler vormen van de provinciale waterhuishoudingsplannen en de beheerplannen van de waterbeheerders. Uiteraard vormt de Nota waterhuishouding daarvoor het kader. Dit kan worden aangevuld met beleidsuitgangspunten en/of maatregelen die voortvloeien uit het per stroomgebied internationaal gecoördineerde beleid. Zo nodig zou de minister hierbij gebruik kunnen maken van de bestaande aanwijzingsbevoegdheid aan

de provincies.

De minister zal ook de bevoegdheid moeten krijgen om per district (sub)autoriteiten aan te wijzen conform artikel 3 van de Richtlijn.

Analyse en monitoring ten slotte behoeven haars inziens geen afzonderlijke regelgeving. Het betreft hier immers vooral feitelijke werkzaamheden van de waterbeheerder.

Conclusie:

De Staatscommissie acht op het gebied van de planvorming een wijziging van de WWH gewenst waarbij m.n. een stroomgebiedbeheerplan en van een programma van maatregelen per stroomgebied kan worden vastgesteld.

3.4. Inhoud plannen en programma's.

De Staatscommissie merkt op dat de inhoud van de programma's van maatregelen niet ter vrije beoordeling van de regeringen van de lidstaten staat. Artikel 4 van de richtlijn geeft de milieudoelstellingen:

a. voor oppervlaktewater: het voorkomen van achteruitgang van de ecologische toestand en verontreiniging en herstel, zodanig dat een goede toestand of voor sterk veranderende en kunstmatige lichamen een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand worden bereikt (al deze begrippen worden gedefinieerd in art. 1, waarin wordt verwezen naar verschillende tabellen van bijlage V).

b. voor grondwater geldt hetzelfde, terwijl ook gezorgd moet worden voor evenwicht tussen onttrekking en aanvulling om een goede grondwatertoestand te bereiken en elke significante en aanhoudende stijging van de concentratie van een verontreinigende stof ten gevolge van menselijke activiteiten om te buigen. Voor beschermde gebieden geldt dat voldaan moet worden aan alle normen en doelstellingen.

Voor deze doelstellingen gelden tijdsperiode's, die onder bepaalde voorwaarden kunnen worden verlengd of waarbij voor specifieke waterlichamen minder stringente milieudoelstellingen in de plaats mogen komen.

Ontwikkelingen tegenstrijdig aan deze doelstellingen worden onder voorwaarden geaccepteerd als ze het gevolg zijn van onvoorziene of uitzonderlijke omstandigheden, met name overstromingen of droogteperioden of wanneer ze het gevolg zijn van nieuwe veranderingen in de fysieke kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of van wijzigingen in de stand van een grondwaterlichaam.

Milieudoelstellingen vormen het centrale referentiepunt van de richtlijn. Daarbij wordt milieu overigens ruim opgevat: het omvat de waterhuishouding in al haar aspecten. De Staatscommissie is van mening dat deze doelstellingen per stroomgebied enerzijds kunnen worden vertaald naar kwaliteitsdoelstellingen en anderzijds hun plaats kunnen krijgen in de plannen op grond van de WWH.

Conclusie:

De Staatscommissie acht op dit punt geen wetgeving vereist, uitgaande van een regeling voor stroomgebieden als bedoeld in par. 3.3.4.

3.5. Overige verplichtingen.

De Staatscommissie wijst erop dat de Richtlijn nog een aantal onderwerpen kent die mogelijk consequenties voor wetgeving hebben. Hierbij kunnen genoemd worden:

- de aanwijzing van alle waterlichamen die voor de onttrekking van water voor drinkwaterbereiding worden gebruikt en zijn bestemd, de controle op deze waterlichamen, de verplichting daarvoor om de milieudoelstellingen van artikel 4 te bereiken en de vereiste bescherming van deze lichamen (artikel 7);
- het uitgangspunt van kostenterugwinning (artikel 9);
- de vereiste toepassing van de best beschikbare technologieën bij de beheersing van emissies of van emissiegrenswaarden dan wel van beste milieupraktijken bij diffuse bronnen(artikel 10).

Op die onderwerpen wordt evenwel niet nader ingegaan, omdat zij in de in paragraaf II.2 genoemde notities naar de mening van de Staatscommissie voldoende zijn behandeld.

4. Conclusie Staatscommissie.

De Staatscommissie concludeert dat de Kaderrichtlijn naar haar oordeel tot een aantal wetswijzigingen zal moeten leiden.

Deze betreffen in de eerste plaats uitbreiding van de bestaande bestuurlijke bevoegdheden met een taakverwaarlozingsregeling.

Voorts zal een adequate regeling tot stand moeten komen voor een aantal voor de doorwerking van de Kaderrichtlijn relevante verplichtingen en bevoegdheden in de WWH op het niveau van een stroomgebied.

Het betreft hier de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Verkeer en Waterstaat op grond van de WWH met betrekking tot de provinciale waterhuishoudingsplannen, de vaststelling van het stroomgebiedbeheerplan en een programma van maatregelen.

Ten slotte acht de Staatscommissie het voor alle duidelijkheid gewenst in de WWH de nationale autoriteit en diens bevoegdheden vast te stellen alsmede definities op te nemen van de begrippen stroomgebied, stroomgebieddistrict en bevoegde autoriteit.

DE STAATSCOMMISSIE VOOR DE WATERSTAATSWETGEVING

prof.mr. Th.G. Drupsteen,
voorzitter

mr. S.B. Boelens,
secretaris